

Bilagor till SOU 2013:12

1. Kommittédirektiv 2010:86
2. Tilläggsdirektiv 2012:17
- 2 a) Tilläggsdirektiv 2012:17
3. Deltagare i Upphandlingsutredningens 2010 referensgrupper
4. Sammanfattning av Upphandlingsutredningens delbetänkande
5. Sammanfattning av remissynpunkter
6. Strategiskt upphandlingsarbete, AffärsConcept i Stockholm AB
7. Kartläggning av kvalitetskriterier, SIQ – Institutet för Kvalitetsutveckling
8. Kvittningsmetoden – en beslutsteoretiskt välgrundad och praktiskt användbar utvärderingsmetod
9. Analys av små kommuners samverkan kring inköp av varor och tjänster, Sammanfattning av en intervjustudie gjord av Ronny Svensson, Bergsslagsgruppen i Leksand
10. Nordisk utblick – överprövningar
11. Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling, Miljöstyrningsrådets rapport 2012:1
- 11 a) Hur långtgående krav och kriterier tillåter EU-rätten?
12. Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that Go Beyond the Requirements of EU Law, Jörgen Hettne
13. Commentaries on Jörgen Hettne's Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that Go Beyond the Requirements of EU Law, Roberto Caranta
14. Comment on Professor Jörgen Hettne's Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that Go Beyond the Requirements of EU Law and professor Roberto Caranta's commentary, Peter Kunzlik

15. Miljöanpassad upphandling och innovationsupphandling som styrmedel, Carl Dalhammar och Charlotte Leire, IIIIE Rapport 2012:01
16. Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling – en forskningsöversikt, Magnus Frostensson och Emma Sjöberg
17. Metoder baserade på ett livscykelperspektiv och användning av LCC i offentlig upphandling, Miljöstyrningsrådets rapport 2012:6
18. Naturvårdsverkets skrivelse (NV-09021-12) till Upphandlingsutredningen
19. Transformativa lösningar och offentlig upphandling, Fokus på vår generations viktiga frågor i en värld som snabbt förändras, Dennis Pamlin
20. Rättsutredning avseende frågan om att reservera upphandlingskontrakt till icke-vinstsyftande företag/organisationer
21. Offentlig Upphandling – Hur kan företagens deltagande öka? Tillväxtverket, rapport 0115
22. En bild av vad olika krav och kriterier i upphandlingar kan åstadkomma – miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar
23. Nationell statistik om offentlig upphandling enligt skotsk förebild, fi 2010:06, Helena Rom och Pia Nylöf

Kommittédirektiv 2010:86

Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Utredaren ska ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området.

Vidare ska utredaren se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Syftet med statistikuppdraget är framför allt att förbättra möjligheterna till att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs i EU och Sverige.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och redovisa upphandlande myndigheters och enheters samt leverantörers användning och erfarenheter av förfaranden och krav som har sitt ursprung i upphandlingsregelverket,
- kartlägga och analysera erfarenheterna av att använda offentlig upphandling som medel för att verka för samhällspolitiska mål som avser miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad

medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar,

- analysera om det råder en balans mellan den ekonomiska nyttan med och transaktionskostnaderna för upphandlingsregelverkets huvudsakliga förfaranden,
- lämna förslag på åtgärder som kan förbättra den offentliga upphandlingens ekonomiska effektivitet,
- analysera behovet av ytterligare åtgärder för att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna använda sin köpkraft i syfte att verka för att prioriterade samhällsmål uppnås,
- utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling, samt
- utreda och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet.

Utredaren ska genomföra uppdraget på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag och intresseorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012.

Uppdraget att utvärdera upphandlingsregelverket

Utvärdering av regelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv

Målet för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv och rättssäker samt ha till syfte att ta till vara konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU1).

I olika sammanhang framförs det emellertid ibland kritik mot upphandlingsreglernas ekonomiska rationalitet, dvs. huruvida den relativt reglerade offentliga upphandlingen faktiskt lönar sig jämfört med en mer avreglerad form av upphandling.

Andra invändningar mot regelverket som uttalats är att det begränsar statens, kommunernas och landstingens möjligheter att använda sin köpkraft för att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Den övervägande delen av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, förkortad LUF, är föranledda av genomförande av EU-direktiv. I 15 kap. LOU och LUF finns dock bestämmelser som reglerar upphandlingar som inte alls, eller endast i mycket begränsad omfattning, styrs av direktivens obligatoriska bestämmelser. Sådan upphandling omfattas emellertid av EU:s primärrätt och de grundläggande EU-rättsliga principerna om bland annat ickediskriminering, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Möjligheterna för regeringen och riksdagen att genomföra genomgripande reformer på upphandlingslagstiftningens område är således begränsade.

Europeiska kommissionen har meddelat att den har för avsikt att genomföra en utvärdering av EU:s upphandlingsregler (Evaluation of directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, CC/2010/05). Kommissionen avser att bland annat

- beskriva den ekonomiska omfattningen av den offentliga upphandling som EU:s upphandlingsregelverk är tillämplig på,
- undersöka upphandlande myndigheters, leverantörers och andra huvudintressenters erfarenheter av krav och förfaranden som har sitt ursprung i EU:s upphandlingsreglering,
- kartlägga och analysera den administrativa börda som är kopplad till upphandlingsreglernas förfaranden och krav,
- kartlägga och analysera nationella erfarenheter av att bland annat använda upphandling för att nå olika samhällspolitiska mål,
- undersöka hur upphandlingsreglerna påverkat mönster och strukturer på upphandlingsmarknaden och vilka konsekvenser regelverket medfört för konkurrensen och den gränsöverskridande handeln, samt
- försöka analysera makroekonomiska konsekvenser av EU:s upphandlingsregler.

Den samlade informationen ska hjälpa kommissionen att utvärdera direktivens kostnadseffektivitet och upphandlingspolitikens användbarhet för att bidra till andra samhällspolitiska mål.

Europaparlamentet har lämnat synpunkter på upphandlingsregelverket i sitt betänkande om nya utvecklingstendenser inom offentlig upphandling (2009/2175 [INI]). Parlamentet anser att syftet med 2004 års översyn av upphandlingsdirektiven ännu inte uppnåtts. Det gäller särskilt beträffande målen att förenkla reglerna och att skapa ett tydligare rättsläge.

Kommissionens ordförande fick den 9 maj 2010 ett förslag till en ny strategi för den inre marknaden. Den s.k. Montirapporten innehåller rekommendationer om hur EU:s upphandlingsregler bör reformeras för att bli enklare, effektivare och mindre kostsamma för nationella och lokala myndigheter. Vid sidan av denna förändring rekommenderas i rapporten att små och medelstora företags medverkan i offentlig upphandling bör stärkas. Vidare anges att upphandlingen i ökad utsträckning, genom specifika och obligatoriska krav, bör kunna användas för att på EU-nivå uppnå mål om grön tillväxt, social integrering och främjandet av innovation.

Det finns anledning för regeringen att – mot bakgrund av kommissionens aviserade utvärdering, Europaparlamentets yttrande och Montirapporten – låta kartlägga, analysera och utvärdera vilka möjligheter och hinder som EU:s och Sveriges upphandlingsregelverk föranleder. Utredningens förslag ska således belysa relevant EU-rätt men även beakta internationella överenskommelser på området. Syftet är att ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder på det aktuella området.

Upphandlingar enligt lagen (2008:962) om valfritetssystem, förkortad LOV, omfattas inte av denna del av uppdraget.

Upphandlingsreglernas ekonomiska effektivitet

Den offentliga upphandlingen omfattar stora summor och sannolikt genomförs årligen i Sverige tiotusentals upphandlingar.

Upphandlingen är både omfattande och av varierande komplexitet. Den omfattar allt från inköp av kopieringspapper till byggande av nya sjukhus och genomförs av tjänstemän i offentliga och privata organisationer med olika erfarenheter och kunskaper om upphandlingsförfaranden och regelverk. Även leverantörerna

består av en heterogen samling av bland annat stora och små aktiebolag samt kooperativa och ideella föreningar, som alla har varierande kunskaper och erfarenheter av offentlig upphandling.

Det har emellanåt gjorts gällande att upphandlingsreglerna anses hindra de upphandlande myndigheterna från att göra goda ekonomiska affärer. Tillämpningen av regelverket anges också vara betungande för såväl dem som upphandlar som dem som lämnar anbud. Mot denna bakgrund är det av intresse att undersöka om den offentliga sektorns upphandlingar har lett till effektiviseringar. Effektiviseringar kan bestå av t.ex. besparingar eller att kvaliteten på varan eller tjänsten förbättras utan att priset höjs i motsvarande mån. Utebliven effektivisering skulle kunna bero på att exempelvis konkurrensen i vissa fall inte fungerar eller att transaktionskostnaderna för vissa upphandlingsförfaranden är alltför höga. Det är emellertid i det närmaste ogörligt att beräkna de samlade makroekonomiska effekterna av regelverket, bland annat på grund av avsaknaden av tillräcklig statistik på området. En analys av ett urval av strategiska varor och tjänster bör dock kunna ge en god bild av effektiviseringsmöjligheterna.

En annan invändning mot regleringen som ibland framförs är att den i vissa fall tvingar upphandlande myndigheter att, på grund av vad som uppfattas som "mindre angelägna" formella grunder, utesluta anbudsgivare som lämnat konkurrenskraftiga anbud. De begränsade möjligheterna att kunna förhandla med anbudsgivarna är en ytterligare invändning som ofta nämns som ett hinder vid upphandling över tröskelvärdena enligt bestämmelserna i LOU. Vidare har det framförts kritik mot att det exempelvis saknas tillräckligt empiriskt underlag för de tröskelvärden som valts i upphandlingsdirektiven. Det anges att regelverket är dåligt anpassat till upphandling av s.k. intellektuella tjänster och att det i många fall är svårt att definiera vad som avses med god kvalitet. Införande av elektroniska upphandlingssystem framförs i vissa fall som en möjlighet att tydliggöra och förenkla upphandlingsförfarandet.

På europeisk nivå har Europaparlamentet framfört kritik bland annat mot att tillämpningen av upphandlingsdirektiven är betungande. I Montirapporten påtalas ett behov av att omforma politiken för offentlig upphandling för att förenkla, effektivisera och minska kostnaderna för nationella och lokala myndigheter. Kommissionens utvärderingsinitiativ ger också uttryck för att det finns ett gemensamt europeiskt intresse att se över upphandlingsregelverket ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Sverige bör således ta tillfället i akt

och försöka påverka det framtida EU-regelverkets utformning i syfte att få till stånd regeländringar som är motiverade ur ett effektivitetsperspektiv.

Bestämmelserna i 15 kap. LOU och LUF reglerar, både volym- och antalsmässigt, större delen av de offentliga upphandlingar som genomförs i Sverige. Det kan därför inte uteslutas att det finns problem i upphandlingssammanhang som behöver lösas genom förändringar av 15 kap. LOU och LUF.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa ett representativt urval av upphandlande myndigheters och enheters samt, särskilt mindre, leverantörers användning och erfarenheter av förfaranden och krav som har sitt ursprung i upphandlingsregelverket,
- med utgångspunkt i de regler som gäller sedan Sverige blev medlem i EU, redogöra för de strukturella förändringar och ändrade inköpsmönster som upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer anser att upphandlingsreglerna har medfört,
- redogöra för en representativ bild av
 - de annonserade upphandlingarnas antal och totala värde,
 - det totala antalet annonserade upphandlingar som görs enligt LOU respektive LUF uppdelade på upphandlingar över respektive under tröskelvärdena,
 - värdet och antalet annonserade upphandlingar fördelade på varor, A- respektive B-tjänster och byggentreprenader,
 - vilka upphandlingsförfaranden som tillämpats vid annonserad upphandling över respektive under tröskelvärdena, samt
 - hur de annonserade upphandlade kontraktet har fördelats på företag av olika storlek,
- beräkna transaktionskostnaderna för LOU:s och LUF:s huvudsakliga upphandlingsförfaranden,
- välja ut ett tiotal strategiska varor och tjänster för att beräkna och redogöra för vilka eventuella effektiviseringsvinster som upphandlande myndigheter och enheter har gjort genom att konkurrensutsätta upphandlingen enligt LOU respektive LUF jämfört med att köpa varan eller tjänsten utan föregående konkurrensutsättning,

- analysera om det råder en balans mellan den ekonomiska nyttan med och transaktionskostnaderna för de huvudsakliga förfarandena som regleras i LOU och LUF,
- lämna förslag på åtgärder som kan förbättra den offentliga upphandlingens ekonomiska effektivitet, samt
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag.

Offentlig upphandling som medel för att uppnå samhällspolitiska mål

Den offentliga upphandlingen uppgår till stora belopp under direkt kontroll av offentliga organ. Det har lett till att upphandling betraktas som ett viktigt medel för att nå mål inom andra politikområden som inte är direkt kopplade till rättsområdet offentlig upphandling. De politikområden som ofta nämns i samband med offentlig upphandling är miljö, sociala och etiska frågor, innovation samt främjandet av små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar.

Även på EU-nivå vill man använda de upphandlande myndigheternas köpkraft för att påverka utvecklingen mot olika samhällspolitiska mål. I "Europa 2020-strategin" anges att upphandling är ett av de marknadsbaserade instrument som bör användas för att förbättra innovation och bidra till omställningen mot en mer energieffektiv och klimatvänlig ekonomi. Kommissionen anger att utvärderingen av EU:s upphandlingsregelverk ska inkludera frågan om behovet av att på EU-nivå vidta åtgärder för att främja att offentlig upphandling används för att uppnå samhällspolitiska mål.

Regeringens målsättning på miljöområdet och det sociala området kommer till uttryck i LOU och LUF, där det anges att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta (1 kap. 9 a § LOU respektive 1 kap. 24 § LUF).

Sverige har en väl utvecklad nationell politik för miljövänlig offentlig upphandling genom bland annat den nationella handlingsplanen för miljöanpassad offentlig upphandling (skrivelsen Miljöanpassad offentlig upphandling, 2006/07:54) och det arbete som AB Svenska Miljöstyrningsrådet bedriver. Även kommuner och

landsting bedriver ett omfattande miljöarbete på upphandlingsområdet.

Det har dock framförts önskemål om att möjligheterna att inkludera sociala och etiska hänsyn i offentliga upphandlingar bättre bör tas till vara (Upphandling och arbete i EU, Sieps 2010:3).

Målet att öka innovationen i Europa har föranlett kommissionen att vidta åtgärder. Bland annat har kommissionen tagit fram ett meddelande om s.k. förkommersiell upphandling (KOM[2007] 799). Innovationsupphandlingsutredningen (N 2009:12) har utrett frågor om innovationsupphandlingen i Sverige (betänkandet Innovationsupphandling, SOU 2010:56). Betänkandet innehåller bland annat en redovisning av olika former av innovationsupphandling i och utanför Sverige, lagförslag och åtgärder för att öka innovationsupphandlingen i Sverige.

Små och medelstora företags ökade medverkan i offentlig upphandling är också föremål för både europeiskt och svenskt intresse. Kommissionens ansvariga avdelningar har inom ramen för ”tänk småskaligt först – En Small Business Act för Europa” bland annat tagit fram en europeisk kodex med bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling (SEC[2008] 2193). I Sverige har Konkurrensverket och Kammarkollegiet i uppgift att verka för att små och medelstora företag deltar i offentlig upphandling.

Emellanåt påtalas att målet att verka för små och medelstora företags medverkan i offentlig upphandling är svårt att förena med övriga prioriterade samhällspolitiska mål. I andra sammanhang anges att just småföretagen är vinnarna när upphandlande myndigheter ställer exempelvis tuffa miljökrav (Försäljning av miljöanpassade varor och tjänster – en bra affär för småföretagen! Tillväxtverket, rapport 0006, rev A).

För att kunna ta ställning till om det är motiverat att upphandlande myndigheter och enheter i sin upphandling ställer krav som tar hänsyn till miljö, sociala och etiska aspekter samt små och medelstora företag är det angeläget att veta vilka resultat sådana krav kan åstadkomma och har åstadkommit inom respektive politikområde. Det är dock en alltför omfattande uppgift att undersöka detta för varje prioriterat politikområde. Den nuvarande bristfälliga statistiken gör uppgiften närmast omöjlig. Genom att välja ut och redogöra för några olika exempel bör det dock vara möjligt att ge en inblick i vilka effekter som krav och kriterier i samband med upphandlingar kan åstadkomma på miljön, det sociala och etiska

området och beträffande små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar.

I sammanhanget är det angeläget att utredaren beaktar att den offentliga upphandlingen ska vara ekonomiskt hållbar och fokuserar på skattebetalarnas intresse av varor och tjänster av god kvalitet till ett ekonomiskt fördelaktigt pris.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera både positiva och negativa erfarenheter av att använda offentlig upphandling som medel för att verka för samhällspolitiska mål som avser miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar,
- redogöra för olika exempel som ger en bild av vilka effekter som krav och kriterier i upphandlingar kan åstadkomma på miljön, det sociala och etiska området och beträffande små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar,
- analysera behovet av ytterligare åtgärder för att verka för de ovan angivna samhällspolitiska målen och lämna nödvändiga förslag med beaktande av de EU-rättsliga ramarna,
- beakta Innovationsupphandlingsutredningens förslag, samt
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag.

Uppdraget att se över upphandlingsstatistiken

Behovet av en förbättrad nationell upphandlingsstatistik

Att den offentliga upphandlingen har stor påverkan på samhälls-ekonomin är väl känt. En vanligt förekommande men inte statistiskt säkerställd uppgift är att den offentliga upphandlingen uppgår till ca 500 miljarder kronor årligen.

Medlemsstaterna är enligt upphandlingsdirektiven skyldiga att årligen lämna uppgifter för statistikändamål avseende kontrakt över tröskelvärdena som upphandlande myndigheter eller enheter tilldelat under föregående år. Uppgifter för upphandlingar över tröskelvärdena är hämtade framför allt från meddelanden om efterannonsering av genomförda upphandlingar som publiceras i databasen

Tender Electronic Daliy. Efterannonseringen är bristfällig vilket medför att statistiken för upphandlingar över tröskelvärdena inte är tillförlitlig. Den statistik avseende upphandlingar under tröskelvärdena som medlemsstaterna är skyldiga att lämna omfattar endast upphandlingar genomförda av statliga myndigheter och av enheter inom försörjningssektorerna. De uppgifter som lämnas bygger dessutom i många fall på myndigheternas och enheternas skönsmässiga bedömningar och sällan på uppgifter om vilka upphandlingar som faktiskt genomförts.

Det saknas också statistik som visar på företagens deltagande i offentliga upphandlingar. Vidare saknas statistik som över tid visar hur de upphandlande kontrakten fördelas på företag av olika storlek. Detsamma gäller uppgifter om i vilken utsträckning som små och medelstora företag deltar i offentliga upphandlingar.

LOV medger ett alternativ till upphandling enligt LOU och bör därför omfattas av statistikuppdraget. Valfrihetssystem enligt LOV får tillämpas på upphandlingar av bl.a. omsorgs- och stödverksamheter för äldre och för personer med funktionsnedsättning liksom på hälso- och sjukvårdstjänster. I augusti 2010 hade en majoritet av landets kommuner infört eller beslutat att införa valfrihetssystem enligt LOV. Genom en ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är det fr.o.m. den 1 januari 2010 obligatoriskt för landstingen att inrätta valfrihetssystem inom primärvården. Så kallade vårdvalssystem finns numera i hela landet. Det är, enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, även obligatoriskt för Arbetsförmedlingen att tillämpa LOV vid upphandling av s.k. etableringslotsar. Vidare får Arbetsförmedlingen, enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, tillämpa valfrihetssystem för att upphandla också andra tjänster inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Bristerna i den nationella statistiken försvårar uppföljning och utvärdering av den upphandlingspolitik som EU, regeringen, landstingen och kommunerna genomför. Lika svårt är det att prognostisera effekterna av den politik som dessa aktörer vill genomföra. Det går således inte att med trovärdighet ange exempelvis vilket aggregerat resultat som miljökrav i samband med offentlig upphandling har uppnått. Inte heller går det i dagsläget att beräkna i vilken omfattning kostnaderna för upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer kan antas minska om regelverket för- enklas.

Betungande att lämna statistiska uppgifter

Det har i olika sammanhang framhållits att upphandlande myndigheter, enheter och företag inte sällan upplever att uppgiftslämnandet är betungande. Statistik över upphandlande myndigheters och enheters tilldelade upphandlingar samlas in med hänvisning till framför allt LOU, LUF och LOV. Uttryckliga lagstadgade skyldigheter att bistå med statistikuppgifter finns dock inte i någon av dessa lagar. Konkurrensverket ansvarar för att samla in uppgifter som har med tilldelning av vissa kontrakt enligt LOU och LUF att göra, dvs. de uppgifter som Sverige enligt upphandlingsdirektiven är skyldig att lämna till kommissionen. Konkurrensverket, Tillväxtverket och Tillväxtanalys har i uppdrag att följa upp införandet av valfrihetssystem och vårdvalssystem vilket innebär att de bland annat samlar in uppgifter avseende tillämpningen av LOV (dnr S2008/7698, S2009/5070 och N2010/4747). Självklart minskar inte bördan av att flera olika statliga myndigheter samlar in statistiska uppgifter om upphandling enligt LOU, LUF och LOV. Det har även framförts kritik mot att ansvariga myndigheter samlar in samma sorts uppgifter. Vilken myndighet som ska ansvara för att samla in statistik utreds emellertid av Statskontoret (dnr Fi2010/2735).

I de fall företag berörs av statistikinsamlingen ska nyttan med statistikkraven vägas mot den administrativa börda som kraven innebär för företagen.

Synergieffekter vid insamling av lokal och nationell statistik

En viktig aspekt i sammanhanget är vilka behov och vilken nytta som de upphandlande myndigheterna, enheterna och företagen kan ha av att förbättra sin egen inköpsstatistik. Upphandlande myndigheter och enheter kan ha nytta av gemensam inköpsstatistik eftersom den gör det möjligt att sinsemellan jämföra priser, analysera inköpsmönster och leverantörsberoenden. Med en jämförbar inköpsstatistik kan upphandlande myndigheter och enheter, med liknande inköpsbehov, hitta samarbetspartner för att exempelvis utbyta erfarenheter eller samordna sin upphandling med eller på annat sätt förbättra det inköpsstrategiska arbetet. En förbättrad inköpsstatistik som kopplas till den upphandlande myndighetens eller enhetens avtal ger också kontroll över avtalstrohet och direktupphandlingar.

Statistikarbete på lokal nivå bedrivs av bl.a. Nacka, Östersunds och Jönköpings kommuner samt kommunalförbundet Inköp Gävleborg.

Det är angeläget att, så långt som möjligt, de uppgifter upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för myndigheten eller enheten. Erfarenheter från Skottland visar att en förbättrad inköpsstatistik kan vara ett användbart verktyg i upphandlande myndigheters inköpsverksamhet och samtidigt bidra till att insamlingen och kvaliteten på den nationella statistiken förbättras.

Utredaren ska därför

- utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling som möjliggör jämförelser över tid men även tillåter att nya uppgiftskrav läggs till eller att gamla ändras,
- utreda, tydligt motivera och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet,
- särskilt beakta behovet av att kunna följa upp i vilken omfattning företag av olika storlek deltar i offentliga upphandlingar,
- så långt det är möjligt, redogöra för i vilken omfattning de uppgifter som upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för myndigheten eller enheten,
- i de fall företag berörs, minimera den administrativa börda som statistikinsamlingen ger upphov till,
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag, samt
- lämna sådana författningsförslag som anses motiverade.

Övrigt

Förslag som resulterar i eventuellt ökade kostnader ska finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar för den offentliga upphandlingen. Om förslaget medför ökade kostnader utöver de ekonomiska ramarna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska genomföra uppdraget på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag, och intresseorganisationer. Vidare ska utredaren ta initiativ till dialog med berörda intresseorganisationer för att uppmärksamma dem på möjligheten att bidra med underlag och förslag avseende de frågor som ingår i uppdraget. Samråd ska ske med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska också följa kommissionens utvärdering av EU-regelverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012. Om utredaren anser det lämpligt, får delar av uppdraget redovisas i ett delbetänkande.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:10

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken (Fi 2010:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 2012

Ändring i uppdraget och förlängd tid

Regeringen beslutade den 9 september 2010 kommittédirektiv om bl.a. utvärdering av upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv (dir. 2010:86).

I uppdraget ingick bl.a. att välja ut ett tiotal strategiska varor och tjänster för att beräkna och redogöra för vilka eventuella effektiviseringsvinster som upphandlande myndigheter och enheter har gjort genom att konkurrensutsätta upphandlingen enligt LOU respektive LUF jämfört med att köpa varan eller tjänsten utan föregående konkurrensutsättning. Uppdraget skulle redovisas senast den 28 juni 2012.

Uppdraget ändras på så sätt att uppdraget i den del som avser att välja ut ett tiotal strategiska varor och tjänster för att beräkna och redogöra för vilka eventuella effektiviseringsvinster som upphandlande myndigheter och enheter har gjort genom att konkurrensutsätta upphandlingen enligt LOU respektive LUF jämfört med att köpa varan eller tjänsten utan föregående konkurrensutsättning ska utgå från uppdraget.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 december 2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:107

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken (Fi 2010:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 oktober 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 september 2010 kommittédirektiv om bl.a. utvärdering av upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv (dir. 2010:86). Den 2 februari 2012 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (dir. 2012:10), enligt vilka bl.a. utredningstiden förlängdes. Uppdraget skulle enligt tilläggsdirektiven redovisas senast den 1 december 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 5 mars 2013.

(Socialdepartementet)

Deltagare i Upphandlingsutredningens 2010 referensgrupper

Deltagare i referensgruppen för klassisk sektor

Anders Lunander – Örebro Universitet, fram till oktober 2012
Anna Nitzelius – Offentliganställdas förhandlingsråd
Annika Bondesson – Kammarkollegiets Statliga Inköpssamordning
Bosse Bliderman – Partnerskapet för utveckling av sociala företag
Catharina Piper – Sjukvårdsleverantörerna
Dennis Pamlin – konsult
Elisabet Sundén Ingeström – Arbetsgivarverket
Eva Eiderström – Naturskyddsföreningen
Göran Söderlöf – Sveriges Kommuner och Landsting
Henrik Fröjmark – Svenska kyrkan
Hilkka Eskalainen – nätverket Småkom, från juni 2012
Ingemar Hamskär – Tjänstemännens Centralorganisation
Jan-Eric Nilsson – Statens väg- och transportforskningsinstitut
Jenny Oltner – Naturvårdsverket, fram till september 2011
därefter Tomas Chicote, Kristina von Oelreich och Elin Rosén
Kalle Krall – konsult
Kerstin Eriksson – Riksorganisationen för vård och omsorg
utan vinstsyfte
Lena Svensson – Sveriges Kommuner och Landsting
Marcus Gränsmark – Företagarförbundet, fram till juni 2011
därefter Mats Assarsson
Maria Losman – konsult

Maria Vredin Johansson – Konjunkturinstitutet, fram till oktober 2012
Mats Goffhé – Ekonomistyrningsverket
Nils Fjelkegård – Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet (fram till september 2011 därefter E-legitimationsnämnden)
Niklas Tideklev – Tillväxtverket, fram till februari 2012 därefter Marcus Liu
Per-Olov Marklund – Umeå Universitet, fram till oktober 2012
Ronny Svensson – nätverket SmåKom (fram till juni 2012 därefter Bergslagsgruppen)
Sofie Rehnström – Landsorganisationen
Stefan Jönsson – Konkurrensverket
Sven-Olof Ryding – AB Svenska Miljöstyrningsrådet
Torbjörn Andersson – Diskrimineringsombudsmannen, fram till juni 2012, därefter Paul Lappalainen

Deltagare referensgruppen försörjningssektorerna

Andrea Sundstrand – Stockholms Universitet
Andreas Lindström – Svensk Energi
Birgitta Laurent – Svenskt Näringsliv
Christina Nyberg – Stockholm Vatten AB
David Sundgren – Svenska Kraftnät
Jan Schönbeck – Trafikverket
Lars Sjövall – Svensk Kollektivtrafik, fram till juli 2011, därefter Anna Grönblad
Marcus Miettinen – Luftfartsverket
Pia Joutsenvirta – Luftfartsverket

Sammanfattning av Upphandlingsutredningens delbetänkande

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Översynen görs parallellt med en motsvarande översyn inom EU. Utredningen har som uppgift att nära följa EU:s översyn och att tydliggöra viktiga svenska erfarenheter av regelverket, inklusive ge förslag till förändringar.

Det närmare syftet med utredningens uppdrag är att utreda om dagens regelverk i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Syftet med statistikuppdraget är att föreslå metoder för regelbunden insamling samt utreda och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas för att utvärdera och följa upp via upphandlingen för politik och bedöma effekterna av framtida reformer på området.

Den översyn som genomförs på EU-nivå har bland annat omfattat en konsultation i form av en grönbok. Upphandlingsutredningen har bidragit med underlag till regeringens svar på grönboken.

Delbetänkandet är omvärlds- och problembeskrivande och anger utredningens vägval inför det fortsatta arbetet. Utredningen återkommer med förslag i slutbetänkandet. Detta innebär också att konsekvensanalyser och finansieringsfrågor återstår.

Utredningen behandlar inte förändringar av andra direktiv än de som rör det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet.

Kritik mot upphandlingsreglerna

Utredningsarbetet genomförs i en situation där upphandlingsregelverket och dess tillämpning är föremål för växande kritik. Synpunkter som framförs går exempelvis ut på att regelverket är krångligt, stelbent och brister i tydlighet. Många myndigheter anses vidare inte uppmärksamma upphandlingen på ett sätt som motsvarar dess betydelse. Det kan bero på resursbrist eller att frågan inte prioriteras.

De många kontakter utredningen haft under arbetets gång har gett en rik och mångfacetterad bild av den offentliga upphandlingen och förutsättningarna att göra goda affärer. Flera förslag har också väckts som syftar till förenklingar och förbättringar.

Det har också framförts att offentlig sektor saknar helhetssyn på anskaffningen av varor och tjänster. Det kortsiktiga perspektivet beror bland annat på det s.k. stuprörstänkandet som förvaltningsstrukturen och budgetsystemet bidrar till. Synsättet leder inte sällan till att produkter med ett billigt inköpspris väljs trots att kostnaden blir högre på längre sikt och att produkten kan vara sämre ur ett miljöperspektiv.

Utgångspunkter för utredningens arbete

Utredningen konstaterar att upphandlingsdirektiven har som primärt mål att främja den gränsöverskridande handeln. Upphandlingsdirektiven spelar således en viktig roll när det gäller att stärka den inre marknaden. De upphandlande myndigheterna och enheterna lägger visserligen vikt vid den förbättrade konkurrens som gränsöverskridande handel medför men deras primära syfte med upphandlingen är enligt utredningens erfarenhet att göra goda affärer.

Utredningen anser, mot bakgrund av den dialog som förts med intressenterna på området, att den huvudsakliga utgångspunkten för översynen av upphandlingsregelverket därför bör vara *den goda affären*. Med den goda affären avses att tillgodose verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad. Den goda affären inkluderar också ett medborgarperspektiv, eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt, syftar till att möjliggöra god service till medborgarna.

Utredningen anser att översynen ska bidra till att förenkla den offentliga upphandlingen. Tydligare och enklare regler samt en smidigare tillämpning förväntas öka effektiviteten i upphandlingen. Därmed stimuleras också den gränsöverskridande handeln.

En viktig utgångspunkt är att särskilt beakta de mindre företagens och upphandlande myndigheternas förutsättningar.

En bild av den offentliga upphandlingen

För hela året 2010 annonserades drygt 19 000 upphandlingar. Ungefär en fjärdedel var upphandlingar över EU:s tröskelvärden medan resten avsåg upphandlingar där under. De annonserade upphandlingarnas totala värde kan inte säkerställas på samma sätt. På basis av tidigare analyser, anser utredningen att den mest rimliga uppskattningen är att det totala värdet för samtliga upphandlingspliktiga varor och tjänster årligen uppgår till mellan 480 och 580 miljarder kronor. Det motsvarar mellan 15,5 och 18,5 procent av BNP.

Sammanlagt överprövades drygt fem procent av de upphandlingar som annonserades under 2010. Av dessa rörde cirka 40 procent upphandlingar över tröskelvärdena.

Det förenklade respektive det öppna förfarandet är de mest förekommande upphandlingsformerna. Övriga förfaranden står endast för ett fåtal procent. En tredjedel av antalet upphandlingar beräknas ske i form av ramavtalsupphandlingar. Ramavtalen uppskattas utgöra totalt 40 procent av det totala värdet som upphandlas. Antalet anbud uppgår i snitt till cirka 5,5 per upphandling.

Knappt 19 procent av de anbud, som företag med färre än tio anställda (mikroföretag) lägger, är vinnande anbud. Andelen för övriga företagskategorier varierar mellan 32 och 35 procent. I sammanhanget är små företag sådana som har mellan 10 och 49 anställda. De medelstora företagen har 50 till 249 anställda. Övriga företag betecknas som stora.

Drygt 40 procent av samtliga anbud lämnas av mikroföretag. Detta leder till att denna grupp står för cirka 30 procent av det totala antalet vinnande anbud vilket är jämförbart med de små företagens andel. Medelstora företag vinner cirka en femtedel av alla upphandlingar och de stora företagen står enligt undersökningen för en lika stor andel.

Effektivitetsvinster och transaktionskostnader

Enligt en analys som utredningen låtit utföra konstateras att det inte föreligger några större skillnader i den tid som det tar att upphandla olika sorters varor och tjänster. Det är således inga uppenbara skillnader mellan att upphandla exempelvis städ- och konsulttjänster. Skillnaderna är däremot stora mellan olika upphandlingsförfaranden. Direktupphandling, utan krav på formell anbudsgivning, kräver minst tid att genomföra, medan det öppna förfarandet är mest tidskrävande. Den totala transaktionskostnaden för upphandlande myndigheter och enheter, som lyder under LOU eller LUF, uppskattas till ungefär 1,1 miljard per år, vilket motsvarar kostnaden för drygt 2 000 heltidsårsarbeten.

Undersökningar som EU-kommissionen låtit utföra uppskattar att det öppna förfarandet leder till en prissänkning motsvarande 3,8 procent av kontraktets slutliga värde.

Den slutsats man kan dra är att upphandlingsregelverket visserligen medför betydande transaktionskostnader men att dessa bör ses som en god investering för att erhålla billigare och bättre varor och tjänster. Slutsatsen ska inte tolkas som att den offentliga upphandlingen inte kan effektiviseras.

En bred dialog med intressenterna

Utredningens arbete har bedrivits under stor öppenhet. Utredningen har arrangerat ett flertal seminarier för intressenter på olika platser i Sverige. Flera hundra personer har deltagit, framförallt upphandlare, företagsrepresentanter och förtroendevalda. Särskilda temainriktade seminarier har också genomförts om statistik, miljö- och sociala hänsyn samt livsmedelsupphandlingar. Vidare har utredningen arrangerat ett seminarium på temat transformativa lösningar med inriktning på funktionsupphandling. Ett trettiotal dialogmöten med olika intressentgrupper har också genomförts. Utredningen har också en expertgrupp och två referensgrupper som har bidragit till arbetet. I februari 2011 lanserade utredningen en hemsida där olika intressenter bjuds in till diskussion och dialog. För utredningen har alla dessa kontaktytor varit av stor betydelse och utgjort ett viktigt underlag till delbetänkandet.

Prioriterade frågor i utredningsarbetet

Utredningen har med stöd av det utåtriktade arbetet och egna analyser prioriterat följande frågeställningar/problemområden. Det har framförts att upphandlingar av vissa varor och tjänster är särskilt problematiska. Utredningen har därför valt att särskilt beskriva erfarenheter och synpunkter gällande livsmedels-, konsult- och byggentreprenadupphandlingar.

Prövning av upphandlingsmål i allmän förvaltningsdomstol

Det ökade antalet överprövningar och de skärpta rättsmedlen har tydligt påverkat den offentliga upphandlingen. De problem som utkristalliserats är framför allt kopplade till domstolarnas handläggningstider och en oförutsebar kammarrättspraxis. Denna utveckling har enligt intressenterna medfört att upphandlande myndigheter försöker undvika överprövningar vilket sker på bekostnad av den goda affären. Utredningen har för avsikt att närmare analysera åtgärder som kan bidra till att antalet överprövningar minskar, att förvaltningsdomstolarnas handläggningstider förkortas och en mer förutsebar kammarrättspraxis.

Utredningen har i samband med regeringens grönbokssvar särskilt tagit upp ett problem som myndigheter möter i samband med överprövningar. Utredningen har framfört att det bör införas bestämmelser som innebär att de upphandlande myndigheterna kan fullgöra sina obligatoriska uppgifter under pågående domstolsprövning och under den tid som därefter krävs för att genomföra en ordinarie upphandling. Undantagsförfarandet förhandlad upphandling utan föregående annonsering, dvs. direktupphandling, föreslås vara tillämpligt i nämnda situationer.

Beloppsgränserna för direktupphandling

Beloppsgränsen för direktupphandling har enligt många intressenter lett till strukturella förändringar av den offentliga upphandlingen. Små myndigheter som upphandlar mycket sällan och tidigare inte ansett sig behöva upphandla enligt regelverket, har t.ex. i och med den införda gränsen behövt skaffa kunskap om regelverket och fått ökade kostnader. Flera intressenter menar att deras kostnader som rör upphandling har stigit sedan gränsen införts. Intressenter som

representerar små företag har framfört att de missgynnas av den införda beloppsgränsen. Andra företagsrepresentanter anser dock att gränserna ska vara kvar eller sänkas. Utredningen överväger att föreslå att beloppsgränserna för direktupphandling höjs. Det skulle kunna innebära ett förslag, med flera olika beloppsgränser, beroende på föremålet för upphandlingen.

Ökade möjligheter till förhandling och dialog mellan parterna

Utredningen gör bedömningen att ökade möjligheter till förhandling inom den klassiska sektorn på ett verksamt sätt skulle kunna bidra till att den goda affären och, inte minst möjligheterna till innovativa lösningar, hamnar i fokus för den offentliga upphandlingen. Det förhandlade förfarandet med föregående annonsering bör få ske på samma villkor i klassisk sektor som i försörjningssektorerna. Utredningen anser vidare att det är angeläget att uppmuntra till ökad dialog mellan parterna. EU-kommissionen bör enligt utredningen komma med vägledning på området.

Användningen av elektronisk upphandling

Elektroniska upphandlingssystem har stor betydelse för den offentliga upphandlingens utveckling. Utökad användning av elektroniska lösningar är t.ex. något som enligt utredningens bedömning kan ha positiva effekter på små och medelstora företags intresse och möjligheter att delta i offentliga upphandlingar. Det kan i sin tur inverka positivt på konkurrensen. Upphandlingsutredningen har för avsikt att i samråd med bl.a. Kammarkollegiet ytterligare utreda behovet, möjligheterna och problemen med att utveckla sådana elektroniska system.

Förbättra ramavtalen

Det har påtalats från många håll att reglerna om ramavtal har lett till strukturella förändringar av vissa marknader. Framför allt avses då de stora samordnade ramavtalen. Ramavtalen styr mot större leverantörer vilket försämrar konkurrensen enligt många intressenters mening. Det finns även risk för att ramavtalen inte leder till goda affärer eftersom det ofta krävs att de olika beställarna kompromissar

med sina önskemål. Samordnade ramavtal anses samtidigt ha ett stort värde för mindre upphandlande myndigheter med begränsade resurser.

Utredningen menar att kravet på att minst tre leverantörer ska antas till ett ramavtal kan medföra onödiga transaktionskostnader för både upphandlande myndigheter och företag. Utredningen anser därför att det klassiska direktivet bör ändras på så sätt att ramavtal får tecknas med valfritt antal leverantörer.

Det finns anledning att närmare utreda behovet av och möjligheterna att införa förtydliganden eller undantag från ramavtalsbestämmelsernas krav vid avrop av vissa särskilda sociala tjänster. Utredningen överväger vidare att föreslå att förfarandet dynamiska inköpssystem införs i LOU. Enligt utredningens bedömning skulle införandet av sådana system kunna underlätta upphandlande myndigheters hantering av avrop. Utredningen överväger även förslag som syftar till att öka parternas avtalstrohet. En förbättrad inköpsstatistik och elektroniska beställningssystem är i sammanhanget viktiga åtgärder.

Behov av förbättrad priskontroll

Utredningen konstaterar att det bl.a. i livsmedels- och byggupphandlingar förekommer stora prisfluktuationer under avtalstiden. Utredningens uppfattning är att det därför kan finnas behov av särskild vägledning om kontraktsutformning och förbättrad uppföljning.

Utvärderingsmodeller och viktningsskrav

Användningen av så kallade relativa utvärderingsmodeller kan leda till godtycklig kontraktstilldelning och därmed till samhällsekonomiskt ineffektiva utfall. Trots det används sådana modeller i stor utsträckning. Utredningen anser att det behövs vägledning om vilka utvärderingsmodeller som är lämpliga att använda i olika situationer.

Upphandlingsutredningen uppmärksammar också de problem som uppstår när viktning i procent används vid utvärderingen. Risken är stor att utvärderingen blir mindre transparent och därtill mindre förutsägbar. I syfte att förenkla upphandlingsregelverket kan formuleringarna om viktning behöva ses över.

Den offentliga upphandlingens strategiska betydelse och förbättrad upphandlingskompetens

Flera av de uppmärksammade problemen inom den offentliga upphandlingen har ett tydligt samband med att många myndighetsledningar inte axlat rollen som strategiska köpare. Utredningen kommer därför att närmare utreda de offentliga upphandlingsfunktionernas strategiska ställning. Syftet är att närmare analysera värdet av att upphandlingen ses som en del av en myndighets strategiska arbete, belysa goda exempel, analysera framgångsfaktorer och hur sådana kan inspirera andra upphandlande myndigheter och enheter.

Utredningen överväger även att föreslå att ett nytt forskningsfält etableras, bland annat genom inrättande av en professur i offentlig upphandling. En ny grundutbildning på högskolenivå är en del av detta förslag. Slutligen överväger utredningen att kraftigt förstärka den statliga upphandlingsstödjande verksamheten.

Uppföljning och utvärdering av kontrakt

Utredningens arbete, bl.a. den enkät som utredningen genomfört bland upphandlande myndigheter och enheter, visar att uppföljningen av avtal är mycket bristfällig. Det gör att myndigheterna riskerar att inte få det man betalar för. Ett ytterligare problem består i att få upphandlingar blir föremål för systematisk utvärdering. Det medför att de upphandlande myndigheterna och enheterna löper stor risk att gå miste om värdefulla erfarenheter inför framtida upphandlingar.

Förekomsten av uppföljning och utvärdering är en prioriterings- eller resursfråga som hänger nära samman med den ofta bristande förståelsen hos myndigheternas ledningar för den offentliga upphandlingens strategiska betydelse. Förbättrad uppföljning och utvärdering är viktig, inte minst i förhållande till små och medelstora företags möjligheter och intresse av att delta i offentliga upphandlingar. Uppföljning och utvärdering av krav och kriterier som rör miljöhänsyn och sociala hänsyn är av särskild betydelse. Sådant arbete inkluderar bl.a. frågor om hur den upphandlande myndigheten kan spåra och kontrollera varors ursprung.

Utredningen kommer noga att överväga förslag som kan bidra till att uppföljning och utvärdering förbättras. En förbättrad

nationell upphandlingsstatistik förväntas ge ökade förutsättningar för att utveckla både uppföljningen av enskilda kontrakt och utvärderingen av upphandlingen.

Valfrihetsförfarande i LOU

Syftet med ett valfrihetsförfarande är att den upphandlande myndigheten ska kunna ge enskilda personer möjlighet att påverka vem som tillhandahåller exempelvis hemtjänst, äldreomsorg, skolskjuts, färdtjänst etc. Utredningen har för avsikt att närmare utreda förutsättningarna för att införa ett valfrihetsförfarande i LOU.

Hur upphandlar man kvalitet?

Priset spelar enligt många intressenter en allt för stor roll i många upphandlingar. Intressenterna konstaterar att det är svårt att definiera, ställa krav på och utvärdera kvalitet.

Utredningen anser att förslagen om ökade förhandlingsmöjligheter och förbättrad dialog kommer att bidra till kvalitetsförbättringar. Dessutom bör införandet av ett valfrihetsförfarande inom LOU rimligen leda till att den enskildes behov och uppfattningar om kvalitet hamnar i fokus. Förstärkta resurser för, och betoning av, uppföljning och utvärdering har också som syfte att förbättra kvaliteten i de varor och tjänster som upphandlas.

Uteslutning av leverantörer

Reglerna om uteslutning av leverantörer är svåra att tillämpa och bör därför förtydligas. Vidare anser utredningen att kommissionen bör komma med vägledning avseende reglernas tillämpning.

Offentlig upphandling som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål på hållbarhetsområdet

I syfte att utveckla och förbättra den strategiska användningen av upphandling som verktyg för att nå prioriterade samhällspolitiska mål anser utredningen att kommissionen bör ta fram en vetenskapligt baserad vägledning som tydliggör i vilka sammanhang offentlig

upphandling utgör ett samhällsekonomiskt effektivt och verksamt styrmedel i arbetet för en hållbar utveckling.

Krav i upphandlingar som går utöver EU:s minimilagstiftning och harmoniserande lagstiftning

Utredningen anser att det behövs en närmare analys av vad EU-domstolens praxis innebär för möjligheterna att i upphandlingar ställa miljökrav och sociala krav som går längre än EU-rättsliga minimiregleringar och harmoniserande lagstiftning. I en sådan analys bör EU-rättens allmänna utveckling på miljöområdet och det sociala området beaktas. Analysen förväntas också belysa vad som gäller för upphandlingar under tröskelvärdena och av B-tjänster.

Gröna innovationer och andra hållbara lösningar

Under utredningen har det framkommit att det finns behov av att driva på en mer hållbar affärsutveckling och av att främja innovationer. På många områden, exempelvis infrastrukturområdet, behövs nya hållbara lösningar som möter de upphandlande myndigheternas behov. Marginella förändringar inom nuvarande teknik är ofta inte tillräckliga. I stället för att ställa detaljerade produktkrav bör upphandlingen specificera vilken funktion som eftersträvas. På så sätt kan offentlig upphandling lämna ett viktigt bidrag till innovationer och gröna tekniksprång.

Beställarna och upphandlarna besitter en stor potential som utvecklare av den offentliga sektorn. Genom kompetenshöjande åtgärder kan denna kapacitet tas tillvara. Dessutom behövs det vägledning som på ett tydligt sätt beskriver motiv och fördelar med att ställa funktions- och prestandakrav samt hur sådana upphandlingar kan genomföras. De regler som tillåter informationsutbyte mellan parterna kan också behöva förtydligas, bl.a. bestämmelserna om konkurrenspräglad dialog och förhandlad upphandling.

Livscykelanalyser

Från utredningens perspektiv framstår det som viktigt att inte begränsa hållbarhetskraven på en vara eller tjänst till själva användningsfasen. Ofta kan en betydande del av olika produkters

miljöpåverkan hänförs till hur de tillverkas samt hur avfall och restprodukter hanteras. Upphandlingsutredningen har för avsikt att noga följa utvecklingen på området beträffande livscykelanalyser.

Krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal samt krav på arbetsmiljö och ILO:s kärnkonventioner

Det finns utrymme att ställa krav på minimilöner, arbetsvillkor, arbetsmiljö samt att ILO:s kärnkonventioner följs vid offentliga upphandlingar. Sådana krav utformas lämpligen som särskilda kontraktsvillkor. Utredningen bedömer att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på området.

Upphandling kontra bidragsgivning

I syfte att bidra till ökad rättslig förutsägbarhet har utredningen för avsikt att försöka klarlägga vad som skiljer offentlig upphandling från bidragsgivning. Även upphandlingsstödjande åtgärder kan komma att övervägas.

Reserverade kontrakt till skyddade anställningar

Upphandlingsutredningen överväger att föreslå att upphandlingsdirektivens bestämmelser om reserverade kontrakt till skyddade verkstäder eller program för skyddade anställningar införs.

Små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar

De problem som små och medelstora företag upplever är i stort sett gemensamma inom EU. Företagens anser att det är komplicerat och tar lång tid att lämna anbud. De mindre företagen saknar inte sällan kapacitet att leverera den vara eller tjänst som efterfrågas eftersom kontrakten är för omfattande. Företagen anser också att irrelevanta krav är vanliga. Vidare följs ställda krav sällan upp. Det leder till att mindre seriösa företag kan få kontrakt trots att de inte har för avsikt att leva upp till kraven.

Det är emellertid svårt att från befintliga studier dra säkra slutsatser om de små och medelstora företagens deltagande i offentliga upphandlingar. En förbättrad nationell upphandlingsstatistik är en viktig del att belysa, när och i vilka typer av upphandlingar det är viktigt att vidta åtgärder för att öka konkurrensen.

Utredningen överväger flera åtgärder i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar. Vägledning gällande uppföljning och utvärdering är en viktig åtgärd. Utökad användning av elektroniska lösningar, ökade möjligheter till förhandling, förändrade regler om ramavtal och införande av valfrihetsförfarande inom LOU är andra exempel.

En förbättrad nationell upphandlingsstatistik

Upphandlingsutredningen har funnit att både upphandlare och leverantörer i allmänhet ställer sig positiva till, och ser nyttan med, en förbättrad upphandlingsstatistik. Utredningen anser att det därför finns goda förutsättningar för en bättre utvecklad nationell upphandlingsstatistik.

I betänkandet beskrivs tre alternativa nivåer på upphandlingsstatistiken som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Alternativ 1 utgår i princip från att förbättra dagens rutiner för den statistikinsamling som medlemsstaterna är ålagda att göra. I detta alternativ baseras informationen enbart på de variabler som samlas in med hjälp av de standardformulär som används för rapporteringen till EU. Alternativ 2 innebär att alternativ 1 utökas med uppgifter om upphandlingar under tröskelvärdena. Alternativ 3 innebär en utökning av alternativ 2 med information ur andra upphandlingsdokument än standardformulären. Utredningen anser att alternativ 3 är att föredra.

Statistikinsamlingen kan utökas med att också omfatta uppgifter från ekonomisystem och överprövningar. Det skulle bland annat förbättra möjligheten att samla in uppgifter om ramavtal och LOV-upphandlingar. En upphandlingsstatistik som bygger på information från ekonomisystemen är i princip en förutsättning för att statistiken ska nå en acceptabel kvalitet. Utan länkning – mellan ekonomisystemen, avtalsdatabaserna och annan upphandlingsrelaterad information – blir bilden av den offentliga upphandlingen inte rättvisande. Utredningen anser vidare att den nationella upphandlingsstatistiken ska ägas av staten.

I utredningens arbete med förslag på nationell upphandlingsstatistik ska nyttan av statistiken vägas mot de resurser som krävs för att samla in och hantera denna. Upphandlingsutredningen gör bedömningen att flertalet intressenter på området – staten, enskilda upphandlande myndigheter och enheter, potentiella leverantörer och forskare – har nytta av en förbättrad statistik. Den är nödvändig för att på nationell och lokal nivå kunna utvärdera de politiska mål som den offentliga upphandlingen ska bidra till. En förbättrad statistik är också nödvändig för att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna följa upp sina kontrakt. Vidare ges den upphandlande myndigheten en möjlighet att identifiera eventuella anbudskarteller.

I sitt fortsatta arbete kommer utredningen att analysera frågan om och hur direktupphandlingar ska ingå i statistiken. En annan viktig fråga för det fortsatta arbetet är också hur och för vem statistiken ska vara sökbar.

Sammanfattning av remissynpunkter

Delbetänkandet *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen* (SOU 2011:73) har remissbehandlats. Delbetänkandet skickades till 112 remissinstanser, av dessa har 92 stycken kommit in med svar. Dessutom har 27 spontana remissvar kommit in, totalt har 119 remissinstanser yttrat sig.

En majoritet av remissinstanserna ser i huvudsak positivt på utredningens fortsatta inriktning och arbete. Relevanta problem och frågor har lyfts fram. Vidare ses det som positivt att utgångspunkten har varit den goda affären.

Prövning av upphandlingsmål i allmän förvaltningsdomstol (4.5)

En majoritet av remissinstanserna instämmer i att det finns en **spretig och oförutsebar kammarrättspraxis**. Bland annat *Försvarets materielverk (FMV)* menar att förhandlingsprincipen bör tillämpas i överprövningsmål. *Skatteverket* anser att rättsutvecklingen inom offentlig upphandling har fått en felaktig utveckling, med en svag och spretig praxis. Statens *Kommuner och Landsting SKL* ser det som nödvändigt att Högsta förvaltningsdomstolen tar upp fler upphandlingsmål. *Företagarna* instämmer i att den totala tidsåtgången för överklagandeprocessen och spretig domstolspraxis kan vara problematisk för de berörda. Dock anser *Kammarrätten i Göteborg* att det inte är unikt med motstridiga avgöranden från underinstanserna. *Konkurrensverket* menar att omfattningen av eventuella problem är oklar samt att frågan måste ses mot bakgrund av rättsområdets snabba utveckling under senare år.

Vidare anser en majoritet av remissinstanserna att **långa handläggningstider** och antal mål är ett problem. Bland annat

ställer sig *FMV* bakom de förslag som Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36) har lämnat rörande överprövningen i domstol. Vidare bör mål enligt *LUFS* handläggas skyndsamt. *Skatteverket* anser att handläggningstiden många gånger blir orimligt lång. *Arbetsgivarverket* tycker det är intressant att se närmare på hur övriga nordiska länder har hanterat överprövningsfrågorna, *Sveriges Offentliga Inköpare (SOI)* anser att den problembild som utredningen målar upp stämmer väl överens med *SOI:s* uppfattning. *Kommuner, landsting och fackföreningar* delar i stort den problembild som ges i utredningen. Några remissinstanser instämmer inte helt i den bild som ges. *Förvaltningsrätten i Stockholm* framhåller att handläggningstiden också är betingad av på vilket sätt parterna för processen. Enligt *Domstolsverket* har domstolarna lyckats hantera en ökad måltillströmning på ett förtjänstfullt sätt. Verket är i stort positiv till de förslag som Målutredningen lämnat (SOU 2010:44). *Konkurrensverket (KKV)* menar att det saknas en närmare analys av de juridiska grunderna som åberopas i ansökningar om överprövning i förhållande till utfallet. *Umeå Universitet* anför att *Domstolsverkets* statistik visar att antalet överprövningar får anses vara litet i förhållande till det totala antalet offentliga upphandlingar och inte sällan tenderar att överdrivas i den offentliga debatten. *Svenskt Näringsliv* anser inte att själva överprövningsprocessen är ett problem. Problematiken ligger snarare i att det slarvas i förberedelsearbetet. *Advokatfirman Delphi* tycker det är besynnerligt att det inte föreslås eller diskuteras att öka förvaltningsdomstolarnas resurser för att kunna hantera de upphandlingsmål som kommer in.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker också en **specialdomstol eller koncentration av upphandlingsmålen till en eller ett fåtal förvaltningsdomstolar**. *FMV* bedömer att en ökad specialisering leder till ökad rättssäkerhet. En nämndorganisation enligt dansk modell skulle dock inte tillföra några mervärden. *Skatteverket* menar att man antingen kan inrätta en specialdomstol för offentlig upphandling (förslagsvis Marknadsdomstolen) eller att koncentrera alla upphandlingsmål till en förvaltningsdomstol. *Trafikverket* anser att upphandlingsmål bör avgöras av en specialiserad klagonämnd eller motsvarande i likhet med Danmark och Norge, alternativt specialisering till ett fåtal förvaltningsrätter och en kammarrätt. *Kommuner, landsting* och *SKL* ser i huvudsak positivt på förslaget. *KKV* anser att en rad argument talar för införande av en specialdomstol liknande Klagonämnden i Danmark och avråder utredningen från att gå vidare med ett sådant förslag.

Svenskt Näringsliv menar att det inte bör införas en modell likt den danska, däremot borde det utredas vidare om man skulle kunna koncentrera upphandlingsmålen till en eller ett begränsat antal förvaltningsdomstolar. Även *Stena Metall*, *Återvinningsindustrierna (ÅI)* och *Företagarna* anser en dansk modell som olämplig, däremot koncentration till någon eller några få förvaltningsdomstolar.

Ett flertal remissinstanser anser vidare att det vore önskvärt att utredningen behandlar frågan om **preklusionsfrist**, bl.a. *FMV*, *Trafikverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Arbetsgivarverket*, ett antal kommuner och landsting samt *Småkom*. *KKV* har tidigare ansett att en preklusionsfrist inte bör införas. En sådan frist är förknippad med praktiska juridiska tillämpningssvårigheter. I fall frågan utreds bör den innefatta en genomgång av utvecklingen i de länder som redan tillämpar en sådan frist. *MAQS Law Firm* ser positivt på att frågan inte ska utredas vidare.

När det gäller, eventuellt införande av **avgift vid begäran om överprövning samt rättegångskostnader** ställer sig en majoritet av remissinstanserna som yttrat sig i frågan bakom en sådan idé, bl.a. *FMV*, *Försäkringskassan*, *Affärsverket Svenska Kraftnät* samt ett antal kommuner. *KKV* och *Företagarna* motsätter sig ett sådant förslag,

En majoritet av remissinstanserna instämmer i att direktupphandling ska kunna ske i samband med överprövning, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Domstolsverket*, *Försvarsmakten*, *FMV*, *Skatteverket*, ett flertal kommuner och landsting, *Företagarna*. *Svenskt Näringsliv* anser att det bör utredas vidare om det går att införa något slags undantagsförfarande för situationer som dessa. *MAQS Law Firm* har dock svårt att se hur detta skulle kunna regleras. *Advokatfirman Delphi* anser att nuvarande ordning, där det finns möjlighet för myndigheten att tilldela verksamhetsnödvändiga och brådskande kontrakt under det att överprövning pågår, är lämpligt avvägd.

Beloppsgränserna för direktupphandling (4.6)

En majoritet av remissinstanserna anser att beloppsgränserna för direktupphandling bör höjas, särskilt för byggentreprenader, bl.a. *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Skatteverket* och *Försvarets materielverk*. *Statskontoret* ser det som angeläget att utredningen arbetar vidare med frågan om på vilken nivå en gräns bör ligga. *KKV* ser gärna en utvärdering av vilken

effekt höjda beloppsgränser kan ha. *SOI* anser att direktupphandlingsgränserna bör höjas, åtminstone upp till motsvarande värden som gäller i Danmark och Norge. *Tillväxtverket* anser att man bör utvärdera nuvarande gränser innan en ändring görs. Enligt *SKL* bör direktupphandlingarna höjas rejält. En majoritet av kommuner och landstingen tillstyrker en höjning av beloppsgränserna, dock anser *Botkyrka* och *Ljusdals kommun* att det är en felaktig väg att gå. *Inköp Gävleborg* håller inte med slutsatserna om en höjd direktupphandlingsgräns utan förordar att gränsen för direktupphandling behålls. Åtminstone tills man hunnit grundligt utreda och utvärdera effekterna av nuvarande gräns. *Svenskt Näringslivs* anser att det inte finns tillräckliga argument för att höja direktupphandlingsgränsen. *Stockholms Handelskammare* avser att återkomma i frågan om var gränsen bör ligga, dock är 800 000 kronor som föreslås i utredningen för hög. *Almega* är negativ till höjning av direktupphandlingsgränsen. *Sveriges Byggindustrier* motsätter sig en höjning av beloppsgränsen för direktupphandling avseende byggentreprenader. *Konkurrenskommissionen* anser att förslaget skulle vara ägnat att allvarligt motverka möjligheten för små företag att effektivt hävda sig i konkurrensen på den offentliga upphandlingsmarknaden. Företagarna förespråkar inte höjda gränser för direktupphandling. *Kommerskollegium* anser att det kan ha negativ effekt för utländska företag.

Förhandling och dialog (4.7–4.8)

Remissinstanserna ser generellt positivt på möjligheten att använda förhandlat förfarande med föregående avisering inom den klassiska sektorn samt utökade möjligheter till dialog mellan upphandlande myndigheter och företag. Några positiva remissinstanser är *Domstolsverket*, *FMV*, *Skatteverket*, *Umeå universitet*, *Naturvårdsverket*, *Trafikverket*, *KKV* ser gärna att denna del fördjupas och mer konkreta förslag läggs fram. Flertalet *kommuner* och *landsting* ser positivt på ökade möjligheter till förhandling och dialog. Även *SKL* delar uppfattningen att ökade möjligheter till förhandling och dialog mellan parterna vore bra. *Inköp Gävleborg* bedömer att möjligheten till dialog och förhandling behöver förändras i dagens regelverk. *Svenskt Näringsliv* har i princip inget att invända mot förbättrade förhandlingsmöjligheter, men är tveksamma till om detta kommer leda till några omedelbara framgångar. *Stockholms Handelskammare*

är positiv till ett utökat bruk av förhandling i upphandlingsprocessen. *Almega* förutspår att en ökad tillämpning av externa remisser av förfrågningsunderlaget leder till färre överprövningar och bättre affärer. *SOI* menar att för att uppnå den goda affären bör utrymme skapas för dialog och förhandlingar med leverantörerna. *Advokatfirman Delphi* ifrågasätter om det verkligen finns ett behov av att ytterligare utöka möjligheterna av att använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

E-upphandling – en förenklingsåtgärd för alla (4.9)

Remissinstanserna instämmer i stort i att elektronisk upphandling bidrar till förenklingar för alla. *Skatteverket* framhåller att det finns vissa processtidsbesparingar att göra på elektronisk upphandling. *Kammarkollegiet* ställer sig positiva till att medverka i ett samarbete med utredningen för att analysera om utredningen på något sätt kan bidra till att komma till rätta med de flaskhalsar som hindrar en snabb utveckling av den elektroniska upphandlingen i Sverige. *Tillväxtverket* ser elektronisk upphandling som en viktig del för att förenkla den offentliga upphandlingen. *Kommuner* och *landsting* ser i stort att införande av elektroniska upphandlingsprocesser leder till förenkling. *Svenskt Näringsliv* inser att användandet av elektronisk upphandling ligger i tiden och har i princip inget emot en sådan utveckling, men har samtidigt lite svårt att se framför sig vad en övergång till e-upphandling egentligen innebär i praktiken. *Stockholms Handelskammare* tycker det är bra att utredningen kommer att titta mer på varför utvecklingen mot sådana upphandlingssystem tar lång tid. *SOI* anser att arbetet med införandet av elektroniska upphandlingsprocesser är en ytterligare viktig faktor för förenkling av arbetet för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer.

Ramavtal (4.10)

Generellt ser remissinstanserna gärna en översyn av reglerna kring ramavtal. Viktigt med förenkling så att ramavtalen blir attraktiva samt en ökad avtalstrohet. Vidare ställer sig remissinstanserna positiva till att ramavtal ska kunna tecknas med valfritt antal

leverantörer. Direktivets bestämmelser om dynamiska inköps-system bör införas i LOU. Alternativ bör finnas till rangordning.

Bland annat ser *KKV* med oro på den utveckling som finns mot alltmer centraliserade former av upphandling. Reglerna om dynamiska inköpssystem anses svårillämpat och används i mycket liten utsträckning inom EU. Man bör avvakta med ett eventuellt förslag att införa dynamiska inköpssystem i den svenska upphandlingslagstiftningen tills det står klart hur detta förfarande kommer att vara närmare utformat i de nya upphandlingsdirektiven. *Statskontoret*, *Göteborgs universitet*, *Stockholms Handelskammare*, *SKL* och *Sjukvårdsleverantörerna* är dock i stort sett positiva till dynamiska inköpssystem. *Kammarkollegiet* välkomnar en fortsatt utredning kring möjligheterna med att utveckla elektroniska beställningssystem i syfte att underlätta beställningar från de ramavtal som upphandlas inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Detsamma gäller åtgärderna för att öka de mindre företagens möjligheter att delta i upphandlingar inom den statliga inköpssamordningen. Bristande ramavtalstrohet är ett generellt problem vare sig det gäller gemensamma statliga ramavtal eller lokalt ingångna ramavtal. *MAQS Law Firm* instämmer inte i förslaget att ramavtal ska kunna tilldelas valfritt antal leverantörer. Utredningen bör gå vidare med att föreslå åtgärder för ökad avtalstrohet avseende ramavtal.

Skatteverket anser att utvecklingen av ramavtal har gått i en riktning där den ursprungliga meningen med ramavtalskonstruktionen till stor del har gått förlorad. *SKL* framhåller vidare att nuvarande reglering av ramavtal i LOU är ett problem. Kravet på rangordning av leverantörer, som inte har någon motsvarighet i upphandlingsdirektiven, passar helt enkelt inte för en hel del varor och tjänster som upphandlas av kommuner och landsting. *Trafikverket* menar att det bör finnas alternativ till en strikt rangordning. *SOI* anser att ramavtal bör kunna tecknas med valfritt antal leverantörer. Utredningen pekar på att rangordning eller andra fördelningsnycklar skulle vara det enda sättet att tillämpa ramavtal med alla villkor fastställda. *SOI* anser att detta synsätt är en felaktig tolkning och därmed begränsande på ett olyckligt sätt.

Domstolsverket anser dock att de problem som tas upp kring att samordnade och större upphandlingar begränsar möjligheten för små och medelstora företag att delta i upphandlingar är något överdriven. *Umeå universitet* framhåller att de samordnade statliga ramavtalen fortsättningsvis bör vara frivilliga att ansluta sig till för upphandlande myndigheter.

Svenskt Näringsliv och *Företagarna* anser att de nationellt samordnade ramavtalsupphandlingarna (Statens inköpscentral och SKL Kommentus) borde vara anslagsfinansierade.

Kvalitet (4.11)

Remissinstanserna instämmer i stort med att det föreligger svårigheter att definiera kvalitet i samband med upphandling. *Skatteverket* anser bl.a. att ökad möjlighet till förhandling och dialog mellan den upphandlande enheten och presumtiva leverantörer medför att kravställaren får mer information och bättre möjlighet att ställa rimliga, proportionerliga och relevanta kvalitetskrav. Liksom *Kammarkollegiet* som skriver att dialog med leverantörer, experter med flera inför utarbetande av förfrågningsunderlaget leder till att kvaliteten kan tydliggöras och därmed följas upp på ett bättre sätt. *Trafikverket* instämmer i att det innebär svårigheter att definiera kvalitet i samband med upphandling av främst tjänster. *Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI)* noterar att utredningen diskuterar "partnering" som ett sätt att förbättra byggentreprenader. Partnering bedöms inte medföra omfattande ytterligare kostnader eller risker för endera part. Därmed kan användningen av konceptet motiveras. *TCO* anser att betänkandet inte behandlar kvalitetsaspekten som bedömningsgrund i tillräcklig utsträckning. *SOI:s* uppfattning är att om processen för överprövning ses över samtidigt som ökad möjlighet till dialog och förhandling med anbudsgivare förbättras så ökar möjlighet till att i större utsträckning våga använda kvalitet som utvärderingsparametrar, vilket ökar förutsättningen att bättre precisera den önskade kvaliteten.

Priskontroll (4.12)

Skatteverket framhåller att det även finns behov av att i ramavtal och leveransavtal kunna bygga in olika sätt att justera priser över tid. Skatteverket anser vidare att avtalad indexreglering av priser under avtalstiden är tillåten. Det finns behov av vägledning på området. *Arbetsförmedlingen* anser att det finns behov av att kunna justera leveranspriset under pågående avtalstid. En indexuppräkning är ofta en bra lösning.

Relativa utvärderingsmodeller och kravet på viktning (4.13)

Det råder något delade meningar i fall relativa utvärderingsmodeller går att använda eller inte. Allt från att de är lämpliga till att de bör förbjudas. Vägledning efterfrågas. Reglerna om viktning bör ses över.

Konjunkturinstitutet (KI) instämmer i att det kan finnas anledning till att se över formuleringarna kring viktning så att upphandlingsregelverket förenklas. *Arbetsmiljöverket* anser att följderna av utredningens resonemang, att eventuellt föra in skärpningar kring viktning i lagtexten, blir att de upphandlade myndigheternas möjlighet till att göra goda affärer begränsas.

Domstolsverket ser det som viktigt att upphandlingsstödjande åtgärder vidtas för att höja kompetensen avseende absoluta utvärderingsmodeller. *Skatteverket* förespråkar användningen av absoluta utvärderingsmodeller. Dock ska det även fortsättningsvis vara möjligt att tillämpa relativa utvärderingsmodeller. *Lunds universitet* förordar att de båda utvärderingsmodellerna *lägsta pris* och *ekonomiskt mest fördelaktiga* ersätts mot endast det sistnämnda, med valfria värderingsgrunder som utgångspunkt. *Göteborgs universitet* anser vidare att förutsägbarheten gällande utvärderingsmodeller är viktig. Att använda relativa utvärderingsmodeller är de mest lämpade och också det som är mest likt i jämförelse med inköp i det privata näringslivet. *Umeå universitet* menar att en lämplig utvärderingsmodell inte behöver vara lämplig i alla situationer, det är viktigt att upphandlarnas utrymme för egna lösningar i olika utvärderingssammanhang inte inskränks. *Kalmar läns landsting* ifrågasätter kritiken mot relativa utvärderingsmodeller och menar att sådana utvärderingar kan uppfylla likabehandlingskraven under förutsättning att de används med försiktighet och med visshet om deras risker. *SKL* anser att dessa regler måste ses över med det uttalade målet att skapa enklare regler. Det behövs vägledning över vilka utvärderingsmodeller som är bra och hur dessa används. Ett särskilt problem som kan uppstå vid användningen av vissa utvärderingsmodeller är s.k. strategisk anbudsgivning i form av t.ex. nollbud. *Stockholms Handelskammare* delar utredningens syn på att problemen som omgärdar utvärderingsmodeller av låg kvalitet ofta beror på en okunskap om hur man bör genomföra en utvärdering. Det finns ett behov av praktisk vägledning. *SOI* anser att reglerna om viktning av utvärderingskriterier också bör ses över i syfte att skapa enklare regler i kombination att

den enskilda upphandlande myndigheten själva ska ha möjlighet att avgöra vilken utvärderingsmodell som är lämpligast i varje enskilt fall. *Sveriges Auktoriserade Utbildningsföretag (SAUF)* förespråkar användning av utvärderingsmodeller som tar hänsyn till kvalitetskraven och kompletteras med dialog mellan upphandlare och anbudsgivare. e-Avrop rekommenderar att relativ utvärdering blir otillåten. *MAQS Law Firm* instämmer till viss del i utredningens konstaterande att relativa utvärderingsmodeller kan ge ett felaktigt resultat. *MAQS Law Firm* är däremot inte övertygade om att de absoluta utvärderingsmodellerna nödvändigtvis är bättre.

Strategiska upphandlingar och förbättrad upphandlingskompetens (4.14)

Remissinstanserna ser generellt positivt på utredningens arbete med upphandlingsfunktionernas strategiska ställning, samt att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder, bl.a. *Domstolsverket*, *Skatteverket*, *ESV*, *Statskontoret*, *Lunds universitet*, *Tillväxtverket*. Statskontoret delar dock inte slutsatsen rörande utredningens övervägande om behovet av ett förstärkt statligt upphandlingsstöd. Enligt *ESV* bör utredningen fortsätta utreda den offentliga upphandlingens strategiska värde, belysa goda exempel och lyfta fram generella framgångsfaktorer. *Kammarkollegiets* uppfattning är att såväl den offentliga upphandlingens som upphandlarens strategiska ställning måste stärkas. *Umeå universitet* menar att många av de problem som utredningen påtalar med nuvarande regelverk kan lösas genom upphandlingsstrategiska förbättringsåtgärder som redan i dag möjliggörs av gällande regelverk.

KKV delar bedömningen att den offentliga upphandlingen skulle gagnas av att upphandlingsfunktionen på myndigheter integreras i verksamheten på ett konkret sätt. *KKV* stödjer utredningens avsikt av att närmare utreda de offentliga upphandlingsfunktionernas strategiska ställning, *KKV* delar utredningens bedömning att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på ett flertal områden.

Inköp Gävleborg gör en helt annan bedömning än när utredaren beskriver rekryteringsproblematik som ett kvitto på funktionens låga status i organisation. *Stockholms Handelskammare* anser att det behövs kompetenssatsningar. Bland annat märks det en svårighet i att rekrytera kompetent personal. *TCO* anser att upphandlings-

funktionens låga prioritet och inköparyrkets låga status medför rekryteringsproblem. Ett sätt att komma till rätta med kompetensbristen, och för att höja statusen, kan vara nämnd certifiering eller validering av anställdas kompetens.

Remissinstanserna ser i huvudsak positivt att det inrättas en ny grundutbildning inom offentlig upphandling på högskolenivå, bl.a. *KI, Göteborgs, Lunds* och *Umeå universitet, Vinnova, Tillväxtverket samt Sveriges byggindustrier*. Lunds universitet påpekar dock att vetenskapliga undersökningar kan genomföras utan att ett forskningsfält nödvändigt etableras. *Göteborgs* förordar att offentlig upphandling ges större fokus inom forskningen. *Göteborgs* och *Umeå universitet* förordar fler än en professur, med fördel placerade vid olika lärosäten. Vinnova anser att angående ett nytt forskningsfält skulle en tvärspektoriell ansats ha ett brett perspektiv som bl.a. inkluderar upphandling av innovation och de strategiska förutsättningarna för detta. *Botkyrka kommun* anser att utbildningen på högskolenivå inte bara bör fokusera på upphandlingsproceduren, utan också ge insikt om lämplig arbetsmetodik för att med hjälp av upphandling som ett verktyg, skapa optimala effekter i verksamhetsprocesserna. Delar av denna utbildning bör utformas som kompetensutvecklingspaket för de redan nu arbetande upphandlingsresurserna. *LRF* anser att ämnena livsmedel och miljö bör ingå i den högskoleutbildning inom offentlig upphandling som föreslås etableras.

Förbättrad uppföljning och utvärdering (4.15)

Remissinstanserna understryker vikten av uppföljning och utvärdering, det finns behov av vägledning. Några remissinstanser framhåller att detta är en fråga för respektive upphandlande myndighet och inget som ska regleras i lagstiftningen, bl.a. *SKL. Statskontoret* ser positivt på att utredningen har för avsikt att återkomma med konkreta förslag om hur utvärdering och uppföljning kan utvecklas. *Skatteverket* konstaterar att uppföljning och utvärdering av kontrakt är en förutsättning för ett kvalitativt upphandlingsarbete. *Kammarkollegiet* delar uppfattningen att en öppen dialog med anbudsgivarna efter avslutad upphandling är ett viktigt redskap för att kunna göra en utvärdering av upphandlingen som sådan dvs. upphandlingsförfarande, utvärderingsmodeller m.m. *Göteborgs Universitet* tillstyrker analysen att det finns ett behov av förbättrade verktyg för kontraktsuppföljning och vill särskilt lyfta

fram behovet av en vägledning för utvärdering och kontraktsuppföljning avseende miljö-, sociala och etiska krav. Förekomsten av uppföljning är främst en resursfråga. *KKV* delar slutsatsen att det finns ett stort behov av vägledning och förbättrade verktyg för att hjälpa upphandlande myndigheter att genomföra uppföljning och utvärdering av upphandlade kontrakt och leverantörer. En av de viktigaste frågorna för en genomtänkt upphandlingsstrategi är att fokusera även på de delar av en inköpsprocess som ligger i tiden efter det att upphandlingen genomförts. *Tillväxtverket* konstaterar att det finns stora behov av ökad vägledning och verktyg som hjälper upphandlande myndigheter i deras arbete med uppföljning och utvärdering. *LO* och *TCO* framhåller att de fackliga organisationerna kan spela en viktig roll när det gäller att följa upp att de anställda får de löner och anställningsvillkor som upphandlaren krävt. Vidare anser *TCO* att uppföljnings- och ansvarsfrågan inte är tillräckligt belyst i delbetänkandet. *Företagarna* anser att ett upphandlingsstöd bör samlas i en organisation, för tydlighet gentemot omvärlden och effektivt utnyttjande av resurser.

Lunds Universitetet tror dock inte att vägledning och förbättrade verktyg kommer att förändra behovet av förbättrad uppföljning nämnvärt.

Valfrihet inom LOU (4.16)

En klar majoritet av remissinstanserna ser positivt på ett valfrihetsförfarande inom LOU. *Försäkringskassan* menar att det finns ett behov av ett valfrihetsförfarande av varor och tjänster även inom LOU. *Kammarkollegiet* delar utredningens synpunkt att syftet med upphandling enligt ett valfrihetsförfarande är att förbättra kvaliteten. *KKV* ser positivt på en utveckling som medför att enskilda ges större möjligheter att påverka vem som ska utföra för honom/henne ofta nödvändiga och intima tjänster. Valfrihetsförfarandena riskerar dock att utformas på ett sådant sätt att de inte överensstämmer med bestämmelserna om ramavtal i upphandlingsdirektiven. *Tillväxtverket* ser positivt på en utveckling i den riktning som utredningen anger. *Arbetsförmedlingen* välkomnar möjligheten till ökad valfrihet för den som ska ta del av en vara eller tjänst upphandlad inom ramen för LOU. *Svenskt Näringsliv* tycker det vore bra om frågan utreds vidare med utgångspunkten att eventuellt nya upphandlingsdirektiv inte får lägga hinder i vägen för valfrihetslösningar

av olika slag. *Almega* och *Företagarna* ser positivt på utredningens avsikt att närmare analysera förutsättningarna för att införa en valfrihetslösning inom ramen för LOU. *TCO* ser fram emot att utredningen närmare ska utreda förutsättningarna för ett valfrihetsförfarande inom ramen för offentlig upphandling. *Akademikerförbundet SSR* konstaterar att erfarenheten av valfrihet inom LOV är splittrad. Alltför ofta är det svårt för brukaren att göra ett klokt och rationellt val eftersom de ofta befinner sig i en utsatt situation. Det är ett problem att LOU inte ger tillräckligt utrymme för facklig insyn och påverkan, *Famna* och *KFO* anser att LOV, med ackreditering eller annat system för godkännande av utförare, är en bättre lösning för vård och omsorg än LOU. *Stena Metall AB* anser att valfrihetsförfarande skulle kunna vara positivt för återvinningsbranschen. *Konkurrenskommissionen* ställer sig positiv till att införa en valfrihetslösning inom ramarna för LOU avseende vissa typer av tjänster som riktas mot enskilda brukare/medborgare. *MAQS Law Firm* kan förstå syftet med att införa valfrihetsförfarande inom LOU. Samtidigt kan det ifrågasättas om det är lämpligt att göra en sådan förändring av den klassiska sektorn innan lag (2008:962) om valfrihetssystem kunnat utvärderas ordentligt. Frågan om ett valfrihetssystem överhuvudtaget är möjligt att införa inom ramen för LOU bör bli föremål för en särskild utredning.

Uteslutning av leverantör (4.17)

Remissinstanserna är i huvudsak överens om att en leverantör som inte är seriös ska kunna uteslutas. Nuvarande regler är svåra att tillämpa och behöver förtydligas. En vägledning från EU-kommissionen vore också bra. *Advokatfirman Vinge* anför dock att uteslutning av anbud innebär en given negativ effekt på konkurrensen och därmed också möjligheterna att få till stånd den goda affären.

Problemupphandlingar (4.19)

Remissinstanserna framför ett antal åsikter angående problemupphandlingar, där tyngdpunkten ligger på konsulttjänster.

Domstolsverket framhåller att det råder en osäkerhet kring i vilken utsträckning det s.k. hyresundantaget enligt 1 kap. 6 § LOU är tillämpligt när det gäller tillbyggnader. *Kammarkollegiet* lyfter

fram upphandlingar inom vård och omsorg som ett komplext område. *Vi konsumenter* stöder uppfattningen att livsmedelsupphandlingarna är ett viktigt problemområde. *Katrineholms kommun* anser att underlagen vad avser upphandling av livsmedel är så omfattande att en leverantör alltid kan hitta oklarheter om så önskas.

Skatteverket menar att upphandling av kvalificerade konsulttjänster underlättas av att den upphandlande myndigheten ges möjlighet att nyttja så många utvärderingsparametrar som möjligt. Skatteverket önskar att utredningen verkar för en ökad tolerans för ett kvalitativt referensförfarande. Vidare tillstyrks förslaget att upphandlande myndigheter ges möjlighet att använda intervju-förfarande som utvärderingskriterium. *Naturvårdsverket* menar att det inte är ovanligt att konsulttjänster kan vara ytterst komplicerade och tekniska till sin natur utan att det för den skull rör sig om mycket stora värden. *Arbetsförmedlingen* konstaterar att de tidsfrister som i dag gäller för upphandling bidrar till svårigheten att upphandla konsulter med kort varsel. *Arbetsgivarverket* delar de erfarenheter som redovisas gällande upphandling av konsulttjänster. *Katrineholms kommun* menar att beskrivningen av upphandlingen av konsulttjänster är ett väsentligt problem som rör stora delar av den offentliga upphandlingen. *Sveriges Arkitekter* påpekar att konsulttjänster inordnas under byggtreprenader i utredningen. Arkitekter och andra konsulter handlas alltid upp separat och kan därför inte föras in under begreppet byggtreprenader utan är rena tjänster. *Kammarkollegiet* anser inte att konsultupphandlingar generellt bör klassificeras som problemupphandlingar.

Avfall Sverige konstaterar att det anges enligt 11 kap. 11 § 1 p. LOU att det vid upphandling av byggtreprenader är tillåtet att begära in intyg för att styrka att de viktigaste byggtreprenaderna utförts på ett tillfredsställande sätt, att nämnda bestämmelse uttryckligen bör omfatta alla kategorier av upphandling.

Hållbarhet, offentlig upphandling som styrmedel (5–5.7)

Det råder något delade meningar om offentlig upphandling bör användas som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål på hållbarhetsområdet. Det vore värdefullt med en vetenskapligt baserad vägledning som tydliggör i vilka sammanhang offentlig upphandling utgör ett samhällsekonomiskt effektivt och kraftfullt

styrmedel i arbetet för en hållbar utveckling, bl.a. *Kommerskollegium* och *Lunds universitet* framför detta. *Svenska naturskyddsföreningen* hoppas att utredningen menar att vetenskapligheten både är naturvetenskaplig, ekonomisk och samhällsvetenskaplig så att en sådan vägledning tar hänsyn till att det finns olika politiska värderingar av vad som utgör samhällsekonomiska effektiva och kraftfulla styrmedel. *Vi konsumenter* ifrågasätter en vetenskaplig vägledning.

Bland annat *KI* framför att i slutbetänkandet bör utredningen göra en tydlig skillnad mellan samhällsekonomiska nyttor (och kostnader) och företagsekonomiska. De kriterier som definieras i kapitel 5 som kan användas vid val av styrmedel bör användas som utgångspunkt i en jämförelse mellan andra styrmedel och offentlig upphandling. *Umeå universitet* menar att den samhällsekonomiska analysen bör fördjupas. *VTI* menar att de inledande formuleringarna i avsnitt 5.3 frångås vid flera tillfällen i den löpande texten. I vissa delar ger detta ett otydligt och motsägelsefullt intryck av utredningen. *VTI* förordar att utredningen inkluderar både för- och nackdelar med offentlig upphandling, i synnerhet gällande de sociala och etiska kraven men också kring småföretag. Detta kan hanteras inom ramen för en samhällsekonomisk nytto- och kostnads kalkyl.

Skatteverket påpekar att om man är ute efter att nå den goda affären ska man undvika allt som kan belasta upphandlingsprocessen. I den mån det politiska målet kan styras genom ekonomiska incitament, kommer målen att nås som en del av den goda affären och inte för att det är ett politiskt mål. *Kommerskollegium* understryker att grundfrågan är om miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar är kostnadseffektiva medel ur samhällsynpunkt. Kollegiet ser ett potentiellt problem för upphandlande myndigheter och enheter om antalet upphandlingskrav ökar både kvantitativt och kvalitativt. Ekonomiska styrmedel bör användas för att främja (de samhällspolitiska) målen på hållbarhetsområdet. *KKV* ser generellt positivt på att utredningens direktiv vad gäller samhällspolitiska mål omfattar såväl miljöhänsyn som sociala och etiska hänsyn. De typfall som redovisas under 5.3 kan vara relevanta situationer. Frågan om den offentliga upphandlingens bidrag till global rättvisa bör utredas och analyseras ytterligare. *Lunds universitet* menar att frågan om offentlig upphandling generellt ska användas för att nå samhällsekonomiska och samhällspolitiska mål bör ifrågasättas och alternativa sätt att nå önskade samhällspolitiska mål – genom t.ex. annan lagstiftning bör nog övervägas. *Göteborgs universitet* förordar att vid en förändring

av lagstiftningen om offentlig upphandling bör fokus ligga på syftet med lagen, dvs. den ”fria rörligheten”. Att uppnå samhällspolitiska mål borde företrädesvis ske genom annan lagstiftning och inte i en lagstiftning som har som främsta mål att underlätta för anbudsgivare att konkurrera på lika villkor om offentliga medel. *SACO* tycker inte det finns anledning att utöka utrymmet för sociala hänsyn i den offentliga upphandlingsprocessen. *Arbetsgivarverkets* generella ståndpunkt är att offentliga upphandlingar inte bör användas som ett samhällspolitiskt styrmedel. Politiska mål som t.ex. miljöskydd, social delaktighet, jämställd, kollektivavtal och ökad innovation bör i stället lämpligen drivas på andra sätt. *Miljöstyrningsrådet* anser att det är bra att utredningen tar upp flera parametrar som är viktiga vid analysen av styrmedlet miljöanpassad offentlig upphandling. Potentialen i den miljöanpassade offentliga upphandlingen är dock större än vad som anges i utredningen. *Svenskt Näringsliv* anser att innan en upphandlande myndighet tar beslutet att använda offentlig upphandling som styrmedel för att påverka miljö- och sociala förhållanden utanför Sveriges gränser är det synnerligen viktigt att noga ha tänkt igenom konsekvenserna. *TCO* anser att offentlig upphandling bör och kan användas som ett samhällspolitiskt styrmedel. All offentlig verksamhet ska emellertid inte kunna upphandlas. Det ska uttryckligen i lagen framgå att *myndighetsutövning* inte ska upphandlas. *Företagarna* konstaterar att det redan i dag finns visst utrymme för samhällspolitiska mål i offentlig upphandling. Ytterligare betoning på samhällspolitiska hänsyn kan göra upphandlingsprocessen än mer komplex och svårhanterbar för de små företagen. Miljö- och sociala hänsyn primärt bör styras av samhället genom lagstiftning och inte genom offentlig upphandling. *Företagarna* instämmer i utredningens slutsats att kommissionen bör ta fram en vägledning eller rapport som tydliggör i vilka sammanhang som offentlig upphandling är ett samhällsekonomiskt effektivt styrmedel i arbetet för en hållbar utveckling.

Tillväxtverket anser att utredningen bör överväga möjligheterna att undanta små företag från särskilda miljö- och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar. Den svenska handlingsplanen för miljöanpassad upphandling med Miljödepartementet som ansvarigt departement bör kompletteras med en handlingsplan för offentlig upphandling med sociala hänsyn med Socialdepartementet som ansvarigt departement. *LFV* instämmer med förslaget att eventuell miljöstyrning bör regleras i särskild lagstiftning men inte i

upphandlingslagarna. *Svensk energi* anser att det inte är rimligt att övervältra ansvaret för olika underhålls- och miljöpolitiska mål på privata organisationer. Den typen av krav bör i stället uppställas i särskild lagstiftning inom respektive politikområde. *DO* hade gärna sett att utredningen kommit längre i sin analys om framåtsyftande möjligheter att ställa sociala krav i offentlig upphandling.

Minimikrav och harmoniserad lagstiftning (5.7)

Remissinstanserna välkomnar huvudsakligen att utredningen avser att göra en fördjupad rättslig analys av möjligheterna att i upphandlingar ställa krav som går längre än EU-rättsliga minimiregleringar och harmoniserande bestämmelser. *Kommerskollegium* betonar att vid utformningen av kraven beakta deras inverkan på utländsk konkurrens. *KKV* menar att det vore önskvärt med ett förtydligande av EU-domstolen gällande frågan om krav i offentliga upphandlingar som går längre än EU:s minimilagstiftning och harmoniserad lagstiftning. *Tillväxtverket* varnar för att särskilda krav som ska tillämpas vid offentlig upphandling inom Sverige kan leda till gränshinder och barriärer för en ökad integration. *Miljöstylningsrådet* menar att det borde vara en självklarhet att man ska gå längre än den miniminivå som lagen sätter upp vad gäller sociala och miljöfrågor. *Svenskt Näringsliv* framhåller att på områden som regleras av EU:s minimilagstiftning är det möjligt att ställa strängare krav på varan eller tjänsten än vad EU förespråkar förutsatt att upphandlande myndighet kan visa att kravet är nödvändigt och proportionellt för att uppnå det påstådda ändamålet. Vad gäller harmoniserande lagstiftning finns det en nyligen publicerad analys på området där slutsatsen är att upphandlingskrav som utgör förbjudna handelshinder eller brott mot harmoniserande sekundärrätt inte kan godtas upphandlingsrättsligt. *LRF* anser att utredningen bör uppmana regeringen att verka för att kommissionen förtydligar hur miljö- och djurskyddskrav, som går längre än EU:s minimiregler, lämpligen kan ställas.

Almega och *Konkurrenskommissionen* framhåller att skillnad måste göras mellan minimi- respektive fullharmoniserade direktiv. Även *Företagarna* konstaterar att det pågår en diskussion om detta.

Gröna innovationer (5.10)

Remissinstanserna anser i huvudsak att funktionskrav är att föredra. Viss kritik framförs i detta avsnitt från *KI* och *Umeå universitet* att texten är tendentiös och behöver styrkas med referenser. *Inköp Gävleborg* anser att möjligheten till innovationspåverkan berörs för lite i delbetänkandet. Denna möjlighet måste få mer utrymme i slutbetänkandet och koppling till den tidigare utredningen (SOU 2010:56) måste göras om ambitionen ska nås fullt ut.

Skatteverket delar utredningens uppfattning att funktionskrav är att föredra framför alltför preciserade krav. *Göteborgs universitet* anser att utredningen bör ge konkreta förslag på hur upphandlande myndigheter ska behandla gröna innovationer. *KKV* håller med om att den offentliga sektorn kan vara en pådrivande faktor för mer långsiktigt hållbar teknik och service genom att efterfråga en service eller funktion, snarare än en färdig produkt. *Svenskt Näringsliv* framhåller att innovationsvänlig upphandling kan vara ett strategiskt verktyg inom svensk innovationspolitik men en sådan politik måste omfatta alla slag av innovationer och inte bara avgränsas till s.k. gröna innovationer. Upphandlingen kan göras mer innovationsvänlig genom att t.ex. fokusera på behov och funktioner snarare än att utgå från existerande lösningar. *Almega* förespråkar upphandling som öppnar upp för innovationer och ser inga lagliga hinder för att detta ska öka inom den offentliga upphandlingen. *Svenska naturskyddsföreningen* delar uppfattningen att det finns en stor miljömässig potential i innovationsupphandling och funktionsupphandling.

Delegationen för hållbara städer bedömer att det också är av strategisk vikt att offentliga upphandlare har förmåga och incitament att driva innovationsupphandlingar där kreativa lösningar förutsätter nära samverkan mellan beställare och leverantörer. *Konkurrenskommissionen* ser det som unionsrättsligt möjligt och angeläget att upphandlande myndigheter och enheter inom ramarna för ett upphandlingsförfarande enligt LOU eller LUF ges möjlighet till särskild innovationsupphandling. *Företagarna* anser att det är viktigt att offentlig upphandling utformas så att nya innovativa lösningar inte utestängs eller missgynnas.

Livscykelanalyser (5.11)

Remissinstanserna konstaterar att livscykelanalyser kan vara svårt att använda sig av, men ser positivt på att utredningen ska följa utvecklingen på området, bl.a. *Trafikverket* och *VTI*. Det kan behövas vägledningar på området. *Skatteverket* konstaterar att det i dagsläget är svårt att använda sig av LCA som utvärderingskriterium. Det är endast i de fall det ekologiska alternativet samtidigt är det mest kvalitativa som det utgör det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. *KI* menar att ett problem som inte nämns i beskrivningen av LCA är hur man ska behandla kostnaderna för produkter som redan är föremål för beskattning eller subventionering. *Göteborgs universitet* anser att utredningen bör komma med förslag på hur tillämpningen av LCA och livscykelkostnader ska användas vid bedömning av anbud. *Umeå universitet* anser att utredningen bättre bör klargöra komplexiteten i att genomföra LCA. *Tillväxtanalys* pekar på betydelsen av att inkludera produktens miljöbelastning under hela produktens livscykel. Nackdelen med LCA är att de ofta är ett intensitetsmått, Intensitet plus volym ger total miljöbelastning vilket vanligtvis är vad som har betydelse. Ytterligare en nackdel är att LCA ignorerar den geografiska dimensionen. *Tillväxtanalys* föreslår att LCA i den mån de blir vägledande kompletteras med en geografisk aspekt samt utsläpp i absoluta mått mätt. *Svenskt Näringsliv* framhåller att den eventuella användningen av LCA endast torde kunna ske i begränsad omfattning. *Akademikerförbundet SSR* delar bedömningen om att inte begränsa hållbarhetskraven för en vara eller tjänst endast till användningsfasen utan också till avfalls- och restproduktionsfasen. *Svenska naturskyddsföreningen* håller med om att offentlig sektor ska ha ett livscykelperspektiv på det som upphandlas. Att som utredningen föreslagit att göra en hel LCA i samband med upphandling synes tungrott vilket riskerar att sinka arbetet med miljöanpassad upphandling. *Naturskyddsföreningen* ställer sig däremot positiva till att ha ett livscykelperspektiv och genomföra en förenklad LCA i behovs- och marknadsanalysen som behöver föregå upphandlingen. *STD-företagen* ställer sig positiva till en användning av LCA i offentlig upphandling men menar att en sådan användning måste ske på rätt sätt. Att utföra en LCA är komplicerat och det är en tjänst som endast kan utföras av särskilda kompetenser. Om LCA ska användas mer i upphandling så behövs det vägledningar eller andra riktlinjer för hur LCA ska utföras.

Stena Metall AB stöder principen att livscykelperspektivet bör vägas in i offentliga upphandlingar. *Stena Metall* och *ÅI* betonar att användandet av LCA vid utvärderingar bör dock göras med försiktighet.

Kollektivavtal/ILO (5.12–5.13)

Remissinstanserna anser i stort att krav på villkor i likhet med svenska kollektivavtal samt ILO:s konventioner kan ställas. Frågan bör utredas vidare. *KKV* delar bedömningen att det finns möjlighet att ställa krav på minimilöner enligt svenska kollektivavtal och vissa andra arbetsvillkor då en tjänst eller entreprenad utförs i Sverige. *KKV* välkomnar utredningens bedömning att både djupare analyser och upphandlingsstödjande åtgärder kan behövas i denna fråga. *Arbetsförmedlingen* anser att möjligheten att tillåta förekomsten av kollektivavtalsliknande villkor som utvärderingskriterium bör utredas. *Arbetsmiljöverket* ser ur ett förbindelseperspektiv gärna att utredningen belyser frågeställningen ytterligare. Gärna ur ett brett perspektiv så att det belyses hur tillämpning av t.ex. utstationeringsreglerna påverkas. Det vore bra om Miljöstyrningsrådet får i uppdrag att i sina kriteriedokument för de olika upphandlingsområdena även inkludera sociala hänsyn och arbetsmiljö. *LO* och *TCO* delar uppfattningen som den kommit till uttryck i utredningens remissvar till regeringen över EU-kommissionens grönbok om offentlig upphandling att ”*upphandlingsdirektiven ger goda möjligheter att ta miljö- och socialpolitiska hänsyn*”.

Upphandling eller bidrag (5.16)

Remissinstanserna välkomnar att klarlägga gränsen mellan upphandling eller bidragsgivning.

Kammarkollegiet har hittills inte arbetat med denna fråga men ställer sig positiv till detta om det blir aktuellt. *PTS* finner att det föreligger ett behov av att klarlägga gränsen mellan upphandling kontra bidragsgivning. *PTS* lyfter även fram behovet av en utredning avseende vad som får skötas internt inom den juridiska personen staten kontra vad som ska upphandlas. *KKV* välkomnar ytterligare klarlägganden vad avser bidragsgivning i förhållande till offentlig upphandling. *Tillväxtverket* instämmer i förslaget om att

försöka klarlägga situationen samt överväga upphandlingsstödjande åtgärder. *SKL* menar också att det finns stort behov inom den kommunala sektorn att kunna ge bidrag till den ideella sektorn. *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* välkomnar att utredningen har för avsikt att klarlägga vad som skiljer offentlig upphandling från bidragsgivning. *Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riskförbund (SKR)* välkomnar utredningens avsikt att klarlägga vad som skiljer offentlig upphandling från bidragsgivning. *SKR* stöder tanken på en tredje väg mellan föreningsbidrag och offentlig upphandling.

Reserverade kontrakt (5.17)

Remissinstanserna ställer sig i stort positiva till möjligheterna att införa direktivens bestämmelser om reserverade kontrakt till skyddade verkstäder eller program för skyddade anställningar, bl.a. *Försäkringskassan*, *KKV*, *Arbetsförmedlingen*, *Tillväxtverket*, *TCO*. *Försäkringskassan* och *KKV* anser bl.a. att begreppen *skyddade verkstäder* och *program för skyddade anställningar* bör definieras. *Göteborgs kommun* är positiv till att reserverade kontrakt införs men frågan behöver belysas mer. Om slutsatsen blir att reserverade kontrakt bör införas ska det omfatta åtminstone *Samhall AB* samt de arbetsintegrerande sociala företagen, enligt regeringens definition. *LO* anser att det är av stor vikt att personer med funktionshinder ges möjlighet att komma in på den reguljära arbetsmarknaden och att detta ska underlättas på lämpligt sätt. Den aktuella bestämmelsens räckvidd och innebörd bör dock klargöras före ett införande av bestämmelsen eftersom möjligheterna till missbruk är stora. *Forum för frivilligt socialt arbete* framhåller att det är viktigt att det inte skapas ett system som gör att en aktör för alltid har rätten att bedriva en viss verksamhet. *Samhall* som den enda aktören på området är inte rimligt. *PUST* anser att denna fråga bör belysas närmare innan ställning kan tas. Om slutsatsen blir att reserverade kontrakt bör införas, ska det omfatta *Samhall* samt de arbetsintegrerande sociala företagen enligt regeringens definition. *Famna* och *KFO* viktigt att funktionshinder inte enbart handlar om fysiska funktionshinder utan även socialmedicinska funktionshinder. Detta ska inte begränsas till enbart *Samhall*. Sociala företag enligt EU-kommissionens definition borde här vara självklara aktörer vilka skulle kunna tilldelas dessa reserverade kontrakt.

Små och medelstora företag (5.18)

Remissinstanserna anser att åtgärder som gynnar små- och medelstora företag är bra, dock inte en småföretagarkvot, då detta kan strida mot bl.a. likabehandlingsprincipen, bl.a. *Stockholms* och *Göteborgs universitet*, *Tillväxtverket*, *Svenskt Näringsliv*. *Arbetsförmedlingen* menar dock att frågan om en särskild kvot för småföretag bör utredas vidare.

Kommerskollegium anser att de åtgärder som diskuteras är positiva så länge de gynnar samtliga företag och inte bara SME:s, eftersom åtgärderna kan främja konkurrens. *Skatteverket* menar att den politiska viljan att fler små och medelstora företag ska tilldelas kontrakt vid offentlig upphandling är en typ av samhällspolitiskt mål som inte ska belasta reglerna om offentlig upphandling. *Kammarkollegiet* förhoppning är att genom att förse de upphandlande myndigheterna och enheterna med ett för dem användbart informationspaket, bidrar till att underlätta för deras förutsättningar till dialog med potentiella framtida leverantörer. Kollegiet delar bedömningen att ytterligare stödinsatser riktat specifikt till små och medelstora företag är efterfrågat.

Tillväxtverket välkomnar den vägledning som ska underlätta för små företag att delta och som tagits fram av Kammarkollegiet. Tillväxtverket är tveksam till den bild som utredningen förmedlar om sociala företag (s. 265–266) och tror att det kan vara en möjlig missuppfattning. Flertalet sociala företag är små eller möjligen medelstora och föredrar mindre uppdrag/objekt. I vissa fall när det gäller verksamheter inom vård och omsorg kan det dock finnas verksamhetsidéer som omfattar hela vårdkedjor och som inte kan genomföras om vårdkedjan splittras i upphandlingen. *Småkom* framför ett förslag om att staten finansierar en rådgivningsservice om upphandlingsfrågor, dit kommuner och företag kan vända sig med sina många olika frågor.

Statistik (kap. 6)

Remissinstanserna instämmer i att det vore positivt om statistikinsamlingen kunde förbättras. Detta arbete får dock inte bli för resurskrävande eller administrativt betungande för myndigheterna.

Tre alternativa lösningar (6.9)

Remissinstanserna ger ingen enhetlig bild över vilket alternativ som är att föredra. Några remissinstanser förordar alternativ 1, bl.a. *SKL*, medan andra anser detta alternativ som otillräckligt, bl.a. *ESV*, *Kammarkollegiet* och *Svenskt Näringsliv*. Alternativ 2 betraktas huvudsakligen som ett möjligt alternativ. Något fler remissinstanser ställer sig positiva till alternativ 3 än som är emot det, däribland *Göteborgs universitet*, *Tillväxtverket*, *Vinnova*, *Inköp Gävleborg*. Däremot anser bl.a. *Försvarmakten*, *Statskontoret* och *SKL* att detta alternativ kan vara alltför betungande.

Alternativ/Remissinstans	1	2	3
Försvarsmakten			Tveksam till en så omfattande skyldighet som detta innebär
Statskontoret			Omfattande, risk för ökade kostnader och uppgiftslämnarbörda
ESV	Ej rätt nivå	Kan ej ta ställning	Kan ej ta ställning
Kammarkollegiet	Ej aktuellt	Förslag om en nat. annonsdatabas innebär detta	Skulle kunna utgöra en senare etapp i uppbyggnaden av den nat. statistiken
Göteborgs universitet			Vore bäst på sikt, uni. förordar ett stegvis införande
Naturvårdsverket		För upphandlingar under tröskelvärdena	För upphandlingar över tröskelvärdena
Tillväxtverket			Detta alt. är att föredra
Vinnova			Detta alt. är att föredra
Arbetsförmedlingen			Förespråkar alt 3.
Göteborgs kommun	Förordar alt 1 eller...	...alt 2.	Kommer motsvara en arbetsbörda som inte motsvaras av nyttan.
Lerums kommun	Förordar en modell som i princip motsvarar alt 1.	Skulle vara möjligt men förutsätter en gemensam databas för annonsering	Alltför betungande
Vaggeryds kommun	Krävs en fördjupad analys av modellerna.		
Varbergs kommun			Förordar detta alt, med tillägget att även omfatta uppgifter från ekonomisystem
Vännäs kommun	Ej lämpligt		
Inköp Gävleborg			Alt. 3 är rätt nivå
Jönköpings läns landsting		Den modell som bygger på insamling av uppgifter som lämnas via annonsering verkar mest lämpad	
SKL	Förordar en modell som i princip motsvarar alt 1.	Skulle vara möjligt men förutsätter en gemensam databas för annonsering	Alltför betungande
Svenskt Näringsliv	Otillräckligt		
SOI			Förordar detta alt, med tillägget att även omfatta uppgifter från ekonomisystem
MAQS Law Firm		Bör väljas som minimalalternativ.	
HBV	Förordar alt 1.		

Strategiskt upphandlingsarbete

En rapport för Upphandlingsutredningen upprättad
av AffärsConcept i Stockholm AB, juni 2012

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	5
1 Inledning.....	12
1.1 Bakgrund.....	12
1.1.1 Uppdraget.....	12
1.1.2 Metod.....	13
1.1.3 Struktur i denna rapport.....	13
1.1.4 Definitioner och andra begrepp.....	14
2 Strategiskt upphandlingsarbete - en definition.....	15
2.1 Vad är strategiskt upphandlingsarbete?.....	15
2.2 Kriterier för strategiskt upphandlingsarbete	16
3 Strategiskt upphandlingsarbete - förutsättningar.....	21
3.1 Vad kännetecknar den goda affären?	23
3.2 Konkurrensutsättning av verksamhet	25
3.3 Utgångspunkter för strategiskt upphandlingsarbete	27
3.3.1 Inledning	27
3.3.2 Behovet av tydliga mål.....	30
3.3.3 Organisatoriska frågor och upphandlingens roll.....	33
3.3.4 Utvärdering och uppföljning	37
3.3.5 Resurser och kompetensbehov	43
3.4 Hur kan små organisationer arbeta strategiskt?.....	45
4 Fallstudie	50
4.1 Metod vid val av deltagare i fallstudien.....	51
4.2 Analys och jämförelse	52
4.2.1 Inledning	52
4.2.2 Organisation	54
4.2.2.1 Utfall	54
4.2.2.1 Sammanfattande slutsatser	57
4.2.2.2 Organisatoriska avvägningar.....	58
4.2.2.3 Upphandlingschefens roll och ledningens stöd.....	62
4.2.2.4 Verksamhetens behov och mål för upphandling.....	63
4.2.2.5 Kompetens och utbildning	64

4.2.2.6	Stödverktyg.....	66
4.2.2.7	Samverkan och marknad	67
4.2.3	Policy- och styrdokument.....	68
4.2.3.1	Utfall	68
4.2.3.2	Sammanfattande slutsatser	70
4.2.3.3	Policy och styrdokument i upphandlingsverksamheterna.....	70
4.2.3.4	Dokumenterade mål och upphandlingsstrategi	71
4.2.3.5	Ansvarsroller	73
4.2.3.6	Malldokument.....	73
4.2.4	Utvärdering och uppföljning	74
4.2.4.1	Utfall	74
4.2.4.2	Sammanfattande slutsatser	76
4.2.4.3	Utvärdering av upphandlingsarbetet	78
4.2.5	Övrigt.....	81
4.3	Vad har föranlett strategiskt upphandlingsarbete?	81
4.4	Framgångsfaktorer för strategiskt upphandlingsarbete	83
4.5	Skillnader mellan upphandling i stat, kommun och landsting...	86
5	Kvalitets- och kostnadsfaktorer.....	88
5.1	Potentiella vinster med strategiskt upphandlingsarbete	88
5.2	Kostnader förknippade med upphandling	91
5.3	Risker vid bristande strategiarbete.....	96
6	Erfarenheter från privat upphandlingsarbete	99
7	Främjande av strategiskt upphandlingsarbete och behovet av ändrade synsätt.....	106
7.1	Synen på offentlig upphandling	106
7.2	Förslag till åtgärder.....	107
7.2.1	Förändra synen på offentlig upphandling bland politiker och personer med ledande befattningar.....	107
7.2.2	Särskilt stöd till mindre organisationer	108
7.2.3	Insatser inom utbildning.....	109
7.2.4	Bidrag till att framhålla fördelarna med att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor	109
	Referensförteckning.....	111

Bilaga 1 - Intervjufrågor..... 113

Sammanfattning

Denna rapport är resultatet av en undersökning om, och analys av, strategiskt upphandlingsarbete som företagits av AffärsConcept under våren 2012.

Nedan redovisas en sammanfattning av rapportens slutsatser.

Strategiskt upphandlingsarbete – en definition

Rapporten innehåller en definition med kriterier som kännetecknar strategiskt upphandlingsarbete. Kriterierna omfattar organisation, ansvar, målformuleringar, policy- och styrdokument, kompetens, kvalitet och kostnader.

Beroende på en organisations verksamhet kan hela eller delar av definitionen vara tillämplig. Vissa av de framtagna kriterierna är särskilt viktiga för bedömningen av om en organisation arbetar strategiskt.

Strategiskt upphandlingsarbete – förutsättningar

Upphandlingsutredningen har i delbetänkandet sammanfattat den goda affären på ett sätt som klargör vad som bör vara inriktningen för den offentliga upphandlingen och vi instämmer i innehållet. En god affär är alltid en sådan i betraktarens öga. För att veta om en affär är god måste man betrakta affärstransaktionen som helhet.

Avgörande för att kunna göra goda affärer är att den upphandlande myndigheten eller enheten har en väl anpassad upphandlingsfunktion, överblick över upphandlingsmönster, styrdokument, affärskompetens och en ledning med förmåga att inse vilket betydelsefullt instrument upphandlingen är. Med dessa verktyg kan organisationen förverkliga de intentioner och mål som uppställts.

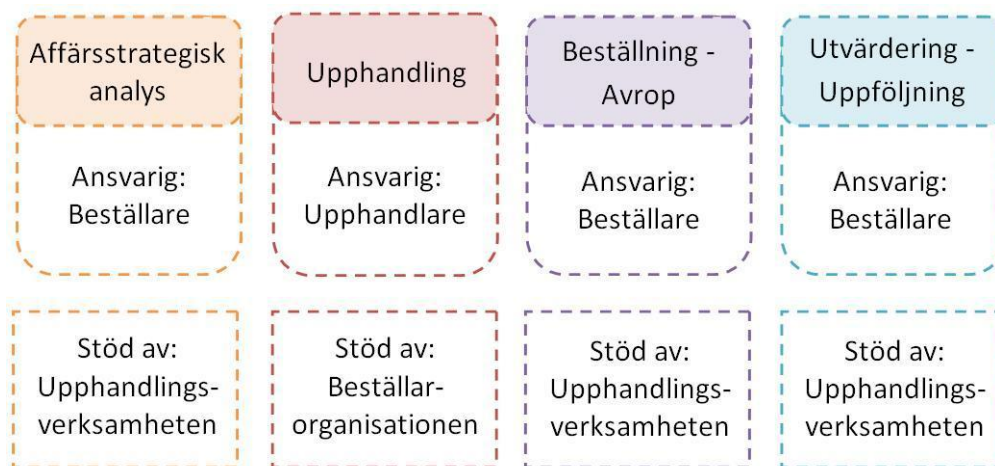
Upphandlingar kan avse mer verksamhetsnära tjänster och entreprenader som har stor påverkan och det är inte heller ovanligt att det offentliga upphandlar det som utgör organisationens kärnverksamhet. Exempel på kärnverksamhet som har konkurrensutsatts inom det offentliga är kollektivtrafik, vård och omsorg samt drift av idrottsanläggningar. En naturlig del i det offentligas strategiska upphandlingsarbete är därför också avvägningar avseende vilken verksamhet som ska bedrivas i egen regi och vilka delar som ska konkurrensutsättas.

De aspekter som framförallt fordrar eftertanke när en organisation väljer att konkurrensutsätta är;

- Behovet av tydliga, verksamhetsanpassade, mål som mäts och följs upp

- Upphandlingsfunktionens struktur och anpassning till upphandlingars betydelse för organisationen.
- Ett strategiskt förhållningssätt vid genomförande av upphandlingar
- Kraven på utvärdering och uppföljning av upphandlade kontrakt, inte minst vad gäller medverkan från andra än upphandlingsfunktionen
- Behovet av tillräckliga resurser och kompetent personal

En av de mest betydelsefulla aspekterna för att kunna säkerställa den goda affären är att tillräcklig utvärdering och uppföljning genomförs. I detta avseende bör vikten av att utse en person som ansvarar för utvärdering och uppföljning för respektive upphandlat kontrakt framhållas. Enligt vår mening bör ansvaret för utvärdering och uppföljning i första hand föreskrivas beställare och inte belasta upphandlingsfunktionen. Av den anledningen anser vi att följande fördelning av ansvarsroller bör göras inom en upphandlande myndighet eller enhet;



Att utvärdering genomförs systematiskt och enligt dokumenterade processer medför även att leverantörer i större utsträckning respekterar åtagandet gentemot den upphandlande myndigheten eller enheten.

I fråga om kvalitetssäkring bör även påpekas att de upphandlande myndigheterna och enheterna, i de fall detta lämpar sig, kan ställa krav på kvalitetssäkringsrutiner hos leverantören. Kvalitetskontroller hos leverantören bör i sådana fall, enligt vår mening, genomföras av andra personer än de som är involverade i upphandlingen, eller leveransen av varan eller tjänsten, för att säkerställa att arbetet med kvalitetssäkringen präglas av saklighet.

Vidare kan många av bristerna i upphandlingsarbetet undvikas genom att införa en systematisk och verksamhetsanpassad internkontroll.

Internkontrollen avseende upphandlingsarbetet ska dels avse kontroll av upphandlingsprocessen, genomförda upphandlingar, även under direktupphandlingsgränsen, men även beställningar och avrop som genomförs i en myndighet eller enhet.

Förutsättningarna för små upphandlande myndigheter och enheter skiljer sig naturligtvis från större organisationer. Små organisationer kan dock med tillämpning av vissa, förhållandevis enkla, modeller arbeta strategiskt genom att skapa överblick och därefter ta ställning till hur upphandlingsarbetet ska hanteras.

I fråga om resurser bör särskilt nämnas möjligheten för mindre organisationer att samverka med andra liknande organisationer och användande av samordnade ramavtal. Några goda exempel på samverkan är kommunalförbundet - Inköp Gävleborg, Göteborgs upphandlingsbolag och landstingssamarbetet i den så kallade Fyrklöverns gemensamma upphandlingar.

Fallstudie

Fallstudien omfattar nio myndigheter och enheter inom statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet. Organisationerna i fallstudien har valts med hänsyn till att de ska ha geografisk spridning samt representera olika organisationstyper och upphandlingsvolym. Trots att urvalet inte är representativt för den offentliga sektorn, sett till antalet intervjuade myndigheter och enheter, kan vi utifrån vår egen erfarenhet från området och vår dagliga kontakt med upphandlande myndigheter och enheter konstatera att utfallet i fallstudien i stor utsträckning samstämmer med den uppfattning vi har avseende hur strategiskt upphandlingsarbete bedrivs i stort.

Vid genomförandet av fallstudien har ett antal företrädare, upphandlare och nyckelpersoner inom organisationerna intervjuats för att ge en bild över hur myndigheterna och enheterna arbetar med frågor som är av vikt för att bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete.

Av genomförd fallstudie framgår att kopplingen mellan upphandlingsarbetet och verksamheten i övrigt inte alltid är självklar.

Det har vidare framkommit flera exempel på att upphandlingsfrågor inte betraktas som en strategiskt viktig del av organisationens verksamhet. Därför blir vår slutsats att arbetet med upphandling, ur ett strategiskt perspektiv, behöver stärkas och utvecklas inom den

offentliga sektorn. Det har även framkommit att det hos ledande befattningshavare i många fall saknas tillräcklig kunskap om upphandlingens påverkan på verksamheten. Denna slutsats ansluter i stor utsträckning till vad som framkommit avseende upphandlingens roll i delbetänkandet från Upphandlingsutredningen.

Den bild som framkommer genom vår undersökning är att uppfyllnad av de preliminära kriterierna för strategiskt upphandlingsarbete varierar i stor utsträckning. Inom några få organisationer uppfylls många av dessa kriterier helt eller delvis. Ett antal av de undersökta organisationerna har dock betydande brister vad gäller uppfyllnad av kriterierna.

Vid genomförda intervjuer med företrädare, för i fallstudien ingående organisationer, har det framkommit att utvärdering och uppföljning samt mätning mot uppställda mål är områden som är särskilt eftersatta. Detta innebär enligt vår bedömning en stor risk för att den goda affären kan gå förlorad.

Vi har genom fallstudien identifierat ett antal faktorer som bidragit till framgång i det strategiska upphandlingsarbetet. Bland dessa märks bl.a. följande;

- Ledningens stöd
- Tydliga kommunikationsvägar mellan upphandlingsfunktionen och övrig verksamhet
- Att upphandlingsfrågor representeras på ledningsnivå
- Prioritering av utvärderingsarbete och framhållande av goda exempel
- Upphandlingsfunktion som anpassas till organisationens övriga verksamhet – exempelvis genom en central upphandlingsfunktion
- Upphandlingsfunktionen involveras tidigt i processen
- Samverkan med andra upphandlande myndigheter eller enheter
- Användandet av samordnade ramavtal

Kvalitets- och kostnadsfaktorer

Den offentliga upphandlingens betydelse för tillhandahållandet av offentliga tjänster till medborgare är betydande. Att arbeta strategiskt medför att upphandlingar i större utsträckning uppnår syftet med upphandlingarna och att verksamhetsmålen uppnås. Genom att planera upphandlingsarbetet i god tid och fokusera på strategiskt genomförda upphandlingar kan organisationerna i större utsträckning premiera innovation, utveckling av verksamhet och ökad kundnytta.

En upphandlingsfunktion som har tillräckliga resurser och personal med rätt kompetens och erfarenhet har möjlighet att utforma upphandlingar som leder till den totalekonomiskt bästa affären istället för att fokusera på kortsiktiga effekter och enskilda prisposter.

Det är under den inledande fasen, affärsanalysen, samt i det senare skedet vid utvärdering och uppföljning, som en myndighet eller enhet har störst möjlighet att påverka om en god och effektiv affär uppnås.

Att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor kan även sägas innebära ett antal kostnader som kan vara svårdefinierade. Ur ett totalkostnadsperspektiv leder dock ett strategiskt förhållningssätt, till upphandlingsarbetet i stort och vid genomförande av specifika upphandlingar, till ekonomiska och kvalitativa vinster.

Ett antal risker med att inte agera strategiskt i upphandlingsfrågor kan identifieras. Dessa inbegriper risker för;

- Lägre kvalitet i offentliga tjänster, vilka ofta drabbar enskilda individer
- Att det offentliga genom "dåliga affärer", eller brister i utvärdering och uppföljning, betraktas som oseriösa aktörer
- Att konkurrensen inte nyttjas effektivt
- Ökade kostnader
- Lagöverträdelser

Erfarenheter från privat upphandlingsarbete

Vår fallstudie visar att det finns likheter mellan privata och offentliga organisationer och att vissa lärdomar för det offentliga kan hämtas från inköpsprocesser i privata företag. Under fallstudien intervjuades nyckelpersoner inom två privata företag. Representanter för upphandlingsfunktionerna för ett internationellt bolag inom IT-branschen samt ett bolag inom byggsektorn intervjuades.

De huvudsakliga lärdomarna från den privata sektorn är att upphandlande myndigheter i större utsträckning behöver upprätthålla leverantörskontakter samt att upphandlande myndigheter och enheter i sin verksamhet och vid genomförande av upphandlingar måste vara kommunikativa och flexibla. Upphandlande myndigheter och enheter bör i större utsträckning bjuda in leverantörer till dialog och försöka identifiera affärsmöjligheter för att öppna för konkurrens mellan leverantörer.

De privata aktörer som deltagit i undersökningen rekommenderar att offentliga upphandlingar i större utsträckning bör riktas mot funktionell kravställning för att möjliggöra nytänkande och innovation.

Vad gäller utvärdering och uppföljning visar vår studie att företag inom den privata sektorn i större utsträckning har styrning avseende vilka som har behörighet att genomföra inköp och därmed ökar avtalstroheten mot tecknade avtal. Tillsammans med systemstöd för inköp och möjligheten att hantera avtalsuppföljning medför detta att den privata sektorn lättare kan följa upp inköpsmönster i organisationen. Utökad styrning och förbättring av systemstöd kan bidra till positiva kvalitetseffekter varför det offentliga bör dra lärdom av det privata i detta avseende.

De intervjuade, inom privat sektor, genomför i större utsträckning utvärdering av inköps effektivitet samt företar löpande mätningar av inköp utanför befintliga avtal samt andra för verksamheten relevanta nyckeltal. Detta utgör aspekter som enligt vår mening kan bli framgångsfaktorer för en ökad effektivitet i offentliga upphandlingar.

Främjande av strategiskt upphandlingsarbete och behovet av ändrade synsätt

Ett grundläggande problem för tilltron till den svenska offentliga upphandlingen som vi vill framhålla är ledande personers attityder till offentlig upphandling och bristen på förståelse för dess inverkan på organisationens verksamhet i övrigt.

För att ändra synsättet och öka tilltron till den offentliga upphandlingen samt för att främja strategiskt upphandlingsarbete inom stat, landsting och kommun föreslås att det anordnas utbildningar och seminarier för ledande befattningshavare.

Utbildningarna behöver inkludera beskrivningar av vilka risker som finns, inte minst för allmänheten som mottagare av offentliga tjänster, om upphandlingsarbetet inte ses som en strategiskt viktig funktion. Det måste framgå att upphandling inte enbart består av administration inom ramen för ett regelverk utan även utgör en möjlighet att påverka verksamhetens utformning, måluppfyllnad och strategiska angreppssätt.

Vidare bör särskilt stöd erbjudas till mindre upphandlande myndigheter och enheter där upphandlingsarbetet många gånger är mer eftersatt.

Staten föreslås även rikta insatser för att stimulera universitet och högskolor att öka sitt utbud av utbildningar inom strategiskt inköp och offentlig upphandling. Det saknas många gånger forskning inom

offentlig upphandling varför staten också bör premiera forskning inom området genom att till exempel öronmärka anslag för forskning.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

1.1.1 Uppdraget

AffärsConcept i Stockholm AB (AffärsConcept) fick i januari 2012 uppdraget att för Socialdepartementets räkning, inom ramen för Upphandlingsutredningen, beskriva och analysera strategiskt upphandlingsarbete.

AffärsConcepts uppdrag har utförts enligt nedanstående uppdragsbeskrivning. Uppdraget har bestått i att;

1. beskriva vilken omställning som offentliga verksamheter genomgår, och vilka åtgärder bör övervägas/vidtas, när de går från produktion av varor och tjänster i egen regi till att konkurrera utsatta dessa. Redovisningen ska ha ett lednings-, organisations- och medborgarperspektiv,
2. tillsammans med Upphandlingsutredningen välja ut och beskriva upphandlande myndigheter och enheter som representerar olika sätt att arbeta med offentlig upphandling. Dessa upphandlande myndigheter ska vara fördelade mellan stat, landsting och kommun. I gruppen ska ingå åtminstone en mindre kommun och en mindre statlig myndighet,
3. i förhållande till varandra jämföra och analysera utfallet från de i gruppen ingående organisationerna i syfte att redogöra för om och i så fall hur ett strategiskt angreppssätt verksamt bidragit till att tillgodose medborgarnas och verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, av varor och tjänster,
4. analysera och beskriva vad som föranlett strategiskt upphandlingsarbete i gruppen inklusive framgångsfaktorer. Redovisningen ska även belysa andra fördelar men också nackdelar, inklusive kvalitets- och kostnadsaspekter, som följer av hur upphandlande myndigheterna arbetar respektive inte arbetar strategiskt med sin offentliga upphandling,
5. redovisa erfarenheter från privata företags strategiska inköpsarbete som kan lämpa sig för offentliga upphandlingar och inköp,
6. lämna förslag på hur staten, genom exempelvis statligt upphandlingsstöd, skulle kunna arbeta för ändrade synsätt inom stat, kommun respektive landsting.

Denna rapport har utarbetats under våren 2012 av Tobias Tegnér, Amar Al-Djaber, Kalle Krall och Björn Westin vid AffärsConcept.

1.1.2 Metod

AffärsConcept har använt sig av följande granskningsmetod för att uppnå Upphandlingsutredningens målsättning med arbetet.

AffärsConcept har studerat facklitteratur och forskningsrapporter. Dessa studier har legat till grund för intervjufrågor till den utvalda gruppen av upphandlande myndigheter och enheter.

En del av undersökningen har bestått i att genomföra intervjuer med ett antal organisationer. Dessa har valts ut med avsikten att omfatta olika typer av svenska myndigheter och bolag som har att följa lagstiftningen om offentlig upphandling. Vidare framtog en preliminär definition av vad vi ansåg vara strategiskt upphandlingsarbete. Definitionen har utgjort bakgrund till frågeställningar vid genomförda intervjuer. Redovisning av utfall av intervjuerna i förhållande till denna definition återfinns i avsnitt . För undersökningen har även en genomgång av policydokument gällande strategisk offentlig upphandling hos de utvalda upphandlande myndigheterna företagits.

Vidare har vårt arbete inriktats mot att försöka finna vilka initiativ, drivkrafter och verktyg som möjliggör strategiskt upphandlingsarbete.

Utförande av uppdraget har initialt och löpande planerats tillsammans med Upphandlingsutredningen 2010.

1.1.3 Struktur i denna rapport

Rapporten inleds med en kortare bakgrundsbeskrivning. I avsnitt två återfinns den definition som utgjort basen för vår undersökning och sammanfattar de kriterier som ligger till grund för bedömning av om en upphandlande myndighet eller enhet kan anses arbeta strategiskt med sitt upphandlingsarbete.

I avsnitt tre, ges en teoretisk bakgrund till strategiskt upphandlingsarbete och konkurrensutsättning. I avsnittet följer vidare en beskrivning av vad som föranleder konkurrensutsättning och omständigheter som bör iaktas inom offentliga organisationer som genomför upphandlingar. Redovisningen i detta avsnitt innefattar även en överblick avseende hur små organisationer kan arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor.

I avsnitt fyra följer en presentation av genomförda intervjuer med mera. Avsnittet innehåller en redovisning av hur de undersökta organisationerna valts ut och vad som framkommit vid intervjuerna. Vidare redovisas utfallet i förhållande till vår preliminära definition av strategiskt upphandlingsarbete och de slutsatser som vi dragit baserat på intervjuer med mera. Vidare redovisas vilka

framgångsfaktorer som kan identifieras hos de organisationer som arbetar strategiskt med upphandlingsfrågor.

I det femte avsnittet följer en genomgång av kvalitets- och kostnadsaspekter med redogörelse av vinster och kostnader förknippade med att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor och vilka risker som kan uppstå vid bristande strategiarbete.

I avsnitt sex redovisas erfarenheter från privat verksamhet avseende strategiskt upphandlingsarbete.

Det avslutande avsnittet sju behandlar möjligheter att förstärka upphandlingens roll inom organisationer. Vidare behandlas hur förändrade synsätt kan främja upphandlingsarbetet inom stat, kommun och landsting. Förändrade synsätt kan resultera i högre kvalitet i de tjänster som det offentliga tillhandahåller. Avsnittet inkluderar förslag till åtgärder för att förändra synsättet på offentlig upphandling bland politiker och personer med ledande befattningar.

1.1.4 Definitioner och andra begrepp

Som konstaterats i delbetänkandet från Upphandlingsutredningen saknas en enhetlig användning av begreppen upphandling och inköp¹. I denna rapport avses med "strategiskt upphandlingsarbete" ett arbete som innefattar samtliga affärsmoment i en upphandlingsprocess. Ett strategiskt upphandlingsarbete måste enligt vår mening inkludera:

- Organisation och upphandlingsmetodik
- Policyer och styrdokument
- Kompetens och utbildning
- Uppföljning och utvärdering

Med utvärdering avses en systematisk efterhandsbedömning av utfallet av en genomförd upphandlingsprocess.

I rapporten används begreppet utvärdering eftersom det använts i delbetänkandet från Upphandlingsutredningen.²

Där begreppet affärsstrategisk analys används avses nulägesanalys, behovsanalys, konsekvensanalys, marknads- och omvärldsanalys och investeringsanalys.

¹ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären sid. 33

² Jfr SOU 2011:73 – På jakt efter den goda affären, sid. 365

2 STRATEGISKT UPPHANDLINGSARBETE – EN DEFINITION

För undersökningen av om de organisationer som intervjuats i denna rapport arbetar strategiskt med upphandlingsfrågor har vi tagit fram en preliminär definition av vad som kännetecknar strategiskt upphandlingsarbete.

Definitionen innehåller kriterier som omfattar organisation, ansvar, målformuleringar, policy- och styrdokument, kompetens, kvalitet och kostnader.³

Beroende på en organisations verksamhet kan hela eller delar av definitionen vara tillämplig. Vissa av de framtagna kriterierna är särskilt viktiga för bedömningen om en organisation arbetar strategiskt.

2.1 Vad är strategiskt upphandlingsarbete?

Vad innebär det att vara strategisk i sitt upphandlingsarbete? För att bedriva ett effektivt upphandlingsarbete och att formera en upphandlingverksamhet på bästa sätt fordras långsiktighet och god planering. Att arbeta strategiskt inom offentlig upphandling kan skilja sig mellan olika organisationer som en följd av dess behov, verksamhet och storlek.

För vissa organisationer behandlas upphandlingsfrågor endast i marginell utsträckning. I andra är omfattningen av upphandlingsarbetet betydligt mer vittförgrenad. Avgörande för att kunna anses vara strategisk i sitt upphandlingsarbete är att frågor av större relevans ur ett verksamhetsperspektiv av ledningen hanteras på ett sätt som övriga strategiska frågor.

Upphandlingsfrågornas påverkan på den egna organisationen och på medborgare måste alltid vara en fråga för en organisations ledning.

Grundläggande för att ta fram upphandlingsstrategier inom alla organisationer är att beslut om sådana fattas och att organisationerna gör välinformerade och väl underbyggda val för upphandlingsarbetet. Det är naturligt att inte alla offentliga verksamheter behandlar den offentliga upphandlingen som den

³ En fullständig beskrivning av vår definition framgår av avsnitt 2 i denna rapport.

strategiskt viktigaste och mest kritiska delen av den verksamhet man bedriver.

Baserat på respektive organisations förutsättningar kan upphandlingsarbetet vara ett verksamhetskritiskt område varför upphandlingsarbetet organisatoriskt, resursmässigt och ekonomiskt ska utgöra en prioriterad del av verksamheten. I andra fall är upphandlingens inverkan på verksamheten i stort av försumbar karaktär varför frågor kring upphandling endast undantagsvis behöver lyftas upp på en strategisk nivå i organisationen.

Det är också viktigt att påpeka att upphandlingar inte sällan görs av sådant som utgör den upphandlande myndighetens eller enhetens kärnverksamhet. Detta innebär att upphandlingen, med föregående affärsstrategisk analys och efterföljande utvärdering, i alla avseenden är avgörande för om de tjänster det offentliga tillhandahåller täcker befintliga behov och har tillräcklig kvalitet.

En beslutande församling inom en kommun bör exempelvis inte fatta beslut om att ett visst upphandlingsförfarande ska användas eller ange hur ett miljökrav ska formuleras. Den beslutande församlingen bör istället ange inriktning för upphandlingsarbetet i förhållande till övrig verksamhet inom kommunen eller landstinget/regionen. Utifrån uppsatta mål och eftersträvat resultat bör därefter upphandlingsexpertisen, i samverkan med kravställare inom organisationen, vara de som föreslår tillvägagångssätt och genomför affären.

På samma sätt som att det är viktigt att upphandlaren träder in i sin expertroll är det av yttersta vikt att den upphandlande myndigheten eller enheten låter denne göra just detta och stå för de medel och verktyg som krävs vid upphandling.

2.2 Kriterier för strategiskt upphandlingsarbete

För att underlätta undersökningen av om de organisationer som intervjuats i denna rapport arbetar strategiskt med upphandlingsfrågor har vi tagit fram en preliminär definition av strategiskt upphandlingsarbete. Denna definition syftar till att åskådliggöra de aspekter som vi bedömer kan användas som utgångspunkt för att identifiera om en organisation arbetar strategiskt med upphandlingsfrågor.

I följande sammanställning redovisas kriterier som utgör utgångspunkter för vår bedömning av om en organisation tillämpar ett arbetssätt som möjliggör strategiska val.

Organisation

En organisation måste avväga hur denna organiserar och bedriver upphandlingsarbete. Vidare måste en tydlig målbild skapas och förankras avseende vad som ska uppnås med de genomförda upphandlingarna.

Utformning och organisatorisk placering av upphandlingsfunktioner skiljer sig med nödvändighet åt mellan olika myndigheter och enheter, men viktigt är att upphandlingsfunktionen har en tydlig roll med utpekat ansvar.

Nedan redovisas de kriterier som utgör utgångspunkt för om en organisation tillämpar ett arbetssätt som bidrar till strategiskt upphandlingsarbete.

- Organisationen har en tydlig målbild avseende vad som ska uppnås genom upphandlingsarbetet och har definierat upphandlingsfunktionens roll och ansvar.
- Organisationen arbetar löpande med ställningstaganden om vilka upphandlingar som ska genomföras, samt avväganden gällande om viss verksamhet ska upphandlas eller bedrivs i egen regi.
- Organisationen bedriver och arbetar fortlöpande med att identifiera för organisationen strategiskt viktiga upphandlingar.
- Störst fokus, och mest resurser, läggs på de upphandlingar som identifierats som strategiskt viktiga för organisationen och medborgarna ur ett ekonomiskt och kvalitetsperspektiv.
- Upphandlingsfunktionens utformning är anpassad till organisationen uppdrag, verksamhet och övriga förutsättningar
- Det finns en utpekad person i organisationens ledning, exempelvis upphandlingschef eller annan, som är ansvarig för organisationens totala upphandlingsarbete dvs. även det som genomförs decentraliserat.
- Den ansvariga personen har ett systematiskt sätt att löpande följa upp och rapportera upphandlingsarbetet till organisationens ledning.
- Det finns en upphandlingsansvarig/chef eller motsvarande som har upphandling som huvudsyssla

Styrdokument

Det är viktigt att det finns dokumenterade rutiner och processer som stöd till de upphandlande myndigheterna och enheterna.

Policydokument och styrdokument kan utgöra en bra grund för att belysa organisationens inriktning i upphandlingsfrågor. Det förtjänar dock att påpekas att det avgörande för om dokumentationen ska inverka positivt på verksamheten är att dokumenten är kända, används på rätt sätt och kompletteras med relevanta krav baserade på det verkliga behovet.

Nedan redovisas de aspekter avseende organisationens styrdokument som vi anser vara nödvändiga för att bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete.

- Ledningen för organisationen fastställer en årlig upphandlingsplan.
- Det finns upphandlingspolicy som fastställts av organisationens ledning i ett dokumenterat beslut.
- Det finns andra kända styrdokument som, utöver frågor om regelefterlevnad, omfattar strategiska upphandlingsfrågor t.ex. frågor kring affäretik, miljöfrågor, sociala frågor.
- Styrdokumentet revideras av utpekad ansvarig och utvecklas löpande. Hänsyn tas till organisationsstruktur, marknadsutveckling, och regelförändringar m.m.
- Det finns riktlinjer för hur effektivitet uppnås i anskaffningsprocessen, genom att exempelvis utnyttja samordnade ramavtalsupphandlingar.
- Det är tydligt för beställare inom organisationen vilka regler och riktlinjer som ska följas vid upphandling.

Utvärdering, uppföljning och resultatverifiering

Att genomföra utvärdering och uppföljning avseende upphandlade avtal är en förutsättning för att säkerställa att beställningar genomförs korrekt och att upphandlingsföremålet uppnår rätt kvalitet till rätt totalpris. Bara då kan den goda affären uppnås. Behovet av utvärdering och uppföljning ska särskilt understrykas för att kunna konstatera om den goda affären verkligen kommit till stånd särskilt ur ett medborgarperspektiv.

Många av bristerna i upphandlingsarbetet kan, enligt vår mening, undvikas genom införande och tillämpning av en systematisk och verksamhetsanpassad internkontroll.

Nedan beskrivs kriterier för strategiskt arbete med utvärdering, uppföljning och resultatverifiering.

- Organisationen arbetar med systematisk och dokumenterad årlig internkontroll av upphandlingsarbetet och upphandlingsfunktionen.
- Uppföljningsarbetet sker på olika nivåer⁴ och anpassas till den aktuella verksamhetens särskilda förutsättningar.
- Uppföljnings- och resultatverifieringsarbetet av föremålet för anskaffningen bedrivs med stöd av dokumenterade processer och rutiner, exempelvis i form av IT-baserade systemstöd.
- Det finns ett organiserat sätt att löpande ta del av leverantörers synpunkter i upphandlingsarbetet.
- Efter upphandlingar förs dialog med förlorande leverantörer i syfte att öka förståelse för fattade beslut mm.
- Avtal som sluts efter genomförda upphandlingar följs upp och hävdas så att avtalade villkor efterlevs. Dokumentation som redogör för leverantörskontakter och andra avtalsrelaterade frågor framtas, och beaktas vid kommande upphandlingar.
- Mål följs upp och uppfyllandegraden under avtalstiden dokumenteras.
- Det finns en avtalsansvarig person för varje slutet avtal. Denna person har löpande kontakt med leverantören under avtalstiden.
- Eventuella brister i slutna avtal/upphandlingar dokumenteras för att kunna förbättra framtida upphandlingar.
- Det finns ett sätt att mäta upphandlingarnas effektivitet i totalt hänseende. Inköpssärkostnad⁵ i förhållande till upphandlingens ekonomiska omslutning analyseras.

Anskaffningsprocessen

Rätt och adekvat kompetens inom upphandlingsområdet är av avgörande betydelse för att genomföra affärsmässiga och lagenliga upphandlingar. För att möta verksamhetens behov och upprätthålla

⁴ I arbetet involveras brukare, kravställare och avtalsansvariga samt andra, inom ramen för det aktuella kontraktet, relevanta personer och/eller funktioner. Se illustration samt beskrivning i avsnittet Utgångspunkter för strategiskt upphandlingsarbete.

⁵ Med inköpssärkostnad avses i detta sammanhang kostnader för ett visst inköp omfattande bland annat upphandlings- och beställningskostnader samt andra kostnader förknippade med inköp.

en strategisk upphandlingsfunktion ställs det krav på att denna intar en aktiv roll i hela anskaffningsprocessen. Upphandlingsfunktionen kan svårligen ansvara för samtliga delar i upphandlingsprocessen och i vissa avseenden måste ansvaret åvila beställare i organisationen. Dock ska upphandlingsfunktionen finnas med som stöd genom hela processen. Kriterierna nedan medför ett arbetssätt som enligt vår mening möjliggör ett strategiskt upphandlingsarbete.

- Upphandlingsfunktionen medverkar i hela anskaffningsprocessen och inte enbart i den regelstyrda delen av processen.
- Det strategiska upphandlingsarbetet innefattar följande huvudmoment:
 - Affärsstrategisk analys
 - Upphandlingsprocess
 - Beställning/avrop
 - Utvärdering och uppföljning
- Upphandlingar genomförs i huvudsak av personer med professionell upphandlingskompetens.
- Inför upphandlingar sätts mätbara mål upp. Dessa mål formuleras i samarbete med brukare/ användare/ beställare.
- Inför varje upphandling analyseras och förebyggs risker för oönskade konsekvenser för organisationen eller enskilda individer.
- Kvalitets- och totalkostnadsfokus genomsyrar upphandlingsarbetet.

3 STRATEGISKT UPPHANDLINGSARBETE – FÖRUTSÄTTNINGAR

Upphandlingsutredningen har i delbetänkandet sammanfattat den goda affären på ett sätt som klargör vad som bör vara inriktningen för den offentliga upphandlingen och vi instämmer i innehållet. En god affär är alltid en sådan i betraktarens öga. För att veta om en affär är god måste man betrakta affärstransaktionen som helhet.

Avgörande för att kunna göra goda affärer är att den upphandlande myndigheten eller enheten har en väl anpassad upphandlingsfunktion, överblick över upphandlingsmönster, styrdokument, affärskompetens och en ledning med förmåga att inse vilket betydelsefullt instrument upphandlingen är. Med dessa verktyg kan organisationen förverkliga de intentioner och mål som uppställts.

Upphandlingar kan avse mer verksamhetsnära tjänster och entreprenader som har stor påverkan och det är inte heller ovanligt att det offentliga upphandlar det som utgör organisationens kärnverksamhet. Exempel på kärnverksamhet som har konkurrensutsatts inom det offentliga är kollektivtrafik, vård och omsorg samt drift av idrottsanläggningar. En naturlig del i det offentliga strategiska upphandlingsarbete är därför också avvägningar avseende vilken verksamhet som ska bedrivas i egen regi och vilka delar som ska konkurrensutsättas.

De aspekter som framförallt fordrar eftertanke när en organisation väljer att konkurrensutsätta är;

- Behovet av tydliga, verksamhetsanpassade, mål som mäts och följs upp
- Upphandlingsfunktionens struktur och anpassning till upphandlingars betydelse för organisationen.
- Ett strategiskt förhållningssätt vid genomförande av upphandlingar
- Kraven på utvärdering och uppföljning av upphandlade kontrakt, inte minst vad gäller medverkan från andra än upphandlingsfunktionen
- Behovet av tillräckliga resurser och kompetent personal

En av de mest betydelsefulla aspekterna för att kunna säkerställa den goda affären är att tillräcklig utvärdering och uppföljning genomförs. I detta avseende bör vikten av att utse en person som ansvarar för utvärdering och uppföljning för respektive upphandlat kontrakt framhållas. Enligt vår mening bör ansvaret för utvärdering och uppföljning i första hand föreskrivas beställare och inte belasta

upphandlingsfunktionen.

Att utvärdering genomförs systematiskt och enligt dokumenterade processer medför även att leverantörer i större utsträckning respekterar åtagandet gentemot den upphandlande myndigheten eller enheten.

I fråga om kvalitetssäkring bör även påpekas att de upphandlande myndigheterna och enheterna, i de fall detta lämpar sig, kan ställa krav på kvalitetssäkringsrutiner hos leverantören.

Kvalitetskontroller hos leverantören bör i sådana fall, enligt vår mening, genomföras av andra personer än de som är involverade i upphandlingen, eller leveransen av varan eller tjänsten, för att säkerställa att arbetet med kvalitetssäkringen präglas av saklighet.

Vidare kan många av bristerna i upphandlingsarbetet undvikas genom att införa en systematisk och verksamhetsanpassad internkontroll.

Internkontrollen avseende upphandlingsarbetet ska dels avse kontroll av upphandlingsprocessen, genomförda upphandlingar, även under direktupphandlingsgränsen, men även beställningar och avrop som genomförs i en myndighet eller enhet.

Förutsättningarna för små upphandlande myndigheter och enheter skiljer sig naturligtvis från större organisationer. Små organisationer kan dock med tillämpning av vissa, förhållandevis enkla, modeller arbeta strategiskt genom att skapa överblick och därefter ta ställning till hur upphandlingsarbetet ska hanteras.

I fråga om resurser bör särskilt nämnas möjligheten för mindre organisationer att samverka med andra liknande organisationer och användande av samordnade ramavtal. Några goda exempel på samverkan är kommunalförbundet - Inköp Gävleborg, Göteborgs upphandlingsbolag och landstingssamarbetet i den så kallade Fyrklöverns gemensamma upphandlingar.

3.1 Vad kännetecknar den goda affären?

I Upphandlingsutredningens delbetänkande sammanfattas innebörden av den goda affären enligt nedan;

Med den "goda affären" avses sammanfattningsvis att tillgodose verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad.⁶

Vi vill i det följande ansluta till diskussionen i delbetänkandet och utveckla vår uppfattning om vad som kännetecknar den goda affären.

Upphandlingsutredningens sammanfattning ovan klargör vad som bör vara inriktningen för den offentliga upphandlingen och vi instämmer i dess innehåll. Vi menar att den goda affären inte alltid har en fast eller enhetlig definition eftersom en god affär alltid är en sådan i betraktarens öga. I vissa situationer innebär en god affär för en organisation att till exempel avsevärt sänka ett pris för en vara, tjänst eller byggtreprenad utan att ge avkall på den kvalitet som uppnås.

I andra situationer är det en god affär för en organisation att acceptera ett anbud som innebär att priset blir högre än tidigare, men att kvaliteten i det som ska utföras är avsevärt bättre. För andra organisationer kan snabbhet i leveranser vara en god affär och långt viktigare än priset. Detta gäller särskilt vid köp av t.ex. vacciner eller vissa livsavgörande läkemedel, medicintekniska artiklar eller ambulanssjukvård.

För en leverantör är en god affär oftast den affär man vunnit. För både köpare och säljare kan en affär betraktas som en god affär om båda parter är nöjda med ersättningen för och kvaliteten i en inköpt tjänst/vara. För politiker kan goda affärer anses vara de som innebär att politiska mål uppnås. Ur medborgarperspektiv är naturligtvis den goda affären när det offentliga säkerställer att allmänhetens behov är tillfredställda på ett sätt som ur kvalitets, tillgänglighets- och kostnadsperspektiv kan anses vara rimligt.

Ett exempel som kan nämnas och visar på komplexiteten i vad som kan avses vara en god affär är upphandlingen av trängselskattesystem i Stockholm. Under upphandlingen bedrevs ett politiskt skyttegravskrig för att misskreditera upphandlingen

⁶ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 42.

samtidigt som de som vurmade för trängselskatter ur miljö- och andra synpunkter ansåg att denna affär var mycket god och eftersträvansvärd ur miljösynpunkt.

För att veta om en affär är en god affär för en organisation måste man betrakta affärstransaktionen som helhet. Ett upphandlingsresultat kan förefalla att vara en ytterst god affär, men om upphandlingsresultatet inte infrias i det faktiska användandet av ett avtal är det kanske ingen god affär. Att resultatet inte blir det som förväntats kan bl.a. bero på strategisk prissättning från leverantörens sida eller okunskap om avtalsvillkor hos den som brukar ett avtal.

Exempel på strategisk prissättning från en leverantör i syfte att vinna ett kontrakt är när orimligt höga rabatter erbjuds i anbudet. När dessa rabatter sedan ska användas av en beställare visar det sig att rabatterna aldrig kan återopas eftersom leverantören förenar dessa rabatter med villkor som inte tydligt eller bara delvis framgick av leverantörens anbud.

Enligt vår mening kännetecknas en god affär på ett generellt plan av följande egenskaper:

1. De mål och de behov från uppdragsgivaren som låg bakom affären har tillgodosetts.
2. Målen och behoven har tillgodosetts till rimliga och budgeterade kostnader.
3. Inblandade parter, köpare och säljare anser att affärsprocessen varit rättvis och ändamålsenlig.
4. Leverantören är så nöjd med affären att denne kommer att anstränga sig till sitt yttersta för att uppfylla det avtalade åtagandet.
5. Affären innebär att den får ytterligare positiva effekter för organisationen eller enskilda individer utöver det som avtalats. Detta kan avse t.ex. positiva miljöeffekter eller, nya arbetstillfällen till följd av innovationer.
6. Samtliga inblandade känner stolthet över den genomförda affären.

Eftersom, som ovan nämnts, den goda affären enligt vår mening, inte har en enhetlig definition har vi i denna rapport eftersträvat att påvisa framgångsfaktorer eller kriterier som gör det möjligt att genomföra vad den egna organisationen kan betrakta som goda affärer. Följaktligen är det främst upphandlingsorganisation, överblick över upphandlingsmönster, styrdokument, affärskompetens och ledningens förmåga att inse vilket

betydelsefullt verktyg upphandlingen är som är avgörande för att förverkliga de intentioner och mål som ställs i en organisation.

3.2 Konkurrensutsättning av verksamhet

När en offentlig upphandling ska genomföras är detta följden av att ett behov har identifierats och att detta behov ska tillgodoses genom upphandling. I vissa fall innebär upphandlingen konkurrensutsättning av den egna verksamheten. Upphandlingar kan avse varor, tjänster och entreprenader som endast har en indirekt påverkan på en offentlig organisations huvudsakliga verksamhet. En sådan upphandling med indirekt påverkan kan röra kontorsmaterial, datorer, resetjänster eller annat som inte direkt påverkar de tjänster som den aktuella myndigheten eller enheten tillhandahåller.

En upphandling kan också avse mer verksamhetsnära tjänster och entreprenader med större påverkan och det är inte heller ovanligt att det offentliga upphandlar det som utgör organisationens faktiska kärnverksamhet. En naturlig del i det offentliga strategiska upphandlingsarbete är således också avvägningar avseende vilken verksamhet som ska bedrivas i egen regi och vilka delar som ska konkurrensutsättas. Beroende på vilket val som görs måste organisationen anpassas till att vara antingen en kompetent utförare eller kompetent beställare av privat levererade tjänster.

Som utgångspunkt gäller att en offentlig organisation omöjligtvis kan ha kompetenser inom alla de stödfunktioner och produktionsled som fordras för att tillhandahålla offentliga tjänster.

Att det offentligägda bostadsbolaget inte kan producera varje spik för byggandet av ett nytt bostadshus låter sig naturligen förklaras, men vilka gränsdragningar bör göras? Det finns för offentliga organisationer anledning att, ur ett affärs- och verksamhetsperspektiv, föra diskussioner om vilka verksamheter som bäst lämpar sig att lägga ut på en privat aktör. Skälen till varför verksamhet väljs att bedrivas i egen regi eller upphandlas från en privat aktör kan vara många, men valet måste i alla avseenden göras efter noggrann analys. Vilka vinster finns med att "äga" sin egen produktion och när ska den privata aktören bidra med expertis inom ett område som inte det offentliga är bäst lämpad att producera inom?

Svaret på frågan låter sig inte alltid lätt fastställas, framförallt när det gäller kärnverksamheter, och kan försvåras genom den roll som det offentliga har gentemot allmänheten. Något som Nilsson, Bergman och Pyddoke påpekar vad gäller kärnverksamhet i privat verksamhet i förhållande till det offentliga:

Det finns en kärnverksamhet också inom offentlig sektor, uppgifter som det över huvud taget är svårt att tänka sig att privata företag utför. Däremot är frågan om den offentliga sektorns kärnverksamhet är mer komplex än motsvarande fråga för privata företag. Skälet är att man inom den offentliga sektorn – förutom de rent ekonomiska aspekterna på hur verksamhet bör organiseras – också måste ta hänsyn till rättssäkerhet, demokrati och andra svårsmätbara aspekter.⁷

Som en följd av att det för vissa offentliga verksamheter inte finns en fungerande konkurrensmarknad begränsas också potentialen av att privata aktörer skulle kunna handha sådana uppgifter på ett, för det offentliga, effektivt sätt.⁸ Dvs. saknas det inom ett område tillräcklig konkurrens för att det offentliga ska kunna göra en god affär är det troligt att det är bättre att bedriva verksamheten i egen regi.

Det bör sägas att offentlig kärnverksamhet är av mycket varierande slag vilket innebär att det kan finnas fall där konkurrensutsättning leder till vinster.

Flera organisationer har strukturerat sin verksamhet på ett sätt som innebär att man i hög grad upphandlar sin egen kärnverksamhet. Exempel på kärnverksamhet som har konkurrensutsatts inom det offentliga är kollektivtrafik, vård och omsorg och drift av idrottsanläggningar. Det kan av dessa anledningar svårligen fastslås att ingen offentlig kärnverksamhet, förutom myndighetsutövning, lämpar sig att läggas ut på en privat aktör. Inom vissa organisationer kan till och med upphandling anses vara en kärnverksamhet.⁹

Motiv till konkurrensutsättning

Genom våra kontakter med olika upphandlande organisationer kan vi konstatera att synsätten på konkurrensutsättning i förhållande till produktion i egen regi varierar. Ett antal offentliga aktörer redogör för att ideologiska och politiska aspekter i första hand påverkar valet samtidigt som andra aktörer bedömer att valet i större utsträckning baseras på andra grunder, i många fall genom att frågan – Hur får vi det bästa resultatet? – ställs och besvaras.

⁷ Jan-Erik Nilsson, Mats Bergman och Roger Pyddoke, Den svåra beställarrollen, s. 15

⁸ Se vidare, bl.a. ESV 2006:15, Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan.

⁹ Anders Kron och Mikael Wallgren Inköp i förändring, sid. 25.

En studie som företagits i början av 2000-talet avseende konkurrensutsättning i Stockholms stad påvisar dock att det redan vid den tiden syntes en förändring i motiven att konkurrensutsätta verksamhet. Denna förändring innebar att fokus flyttades från ideologiska skäl och förhoppningar om kostnadsreduceringar till att i större utsträckning gå mot kvalitetssäkring och utvecklingsinsatser.¹⁰ En liknande bedömning gör även Andersson i skriften "Konkurrens på kommunala villkor"¹¹. I en forskningsöversikt¹² utgiven av SKL identifieras följande motiv och drivkrafter till att konkurrensutsätta verksamhet;

- Ideologi
- Dynamik för lägre kostnader
- Dynamik för utvecklad kvalitet eller innovation
- Externa leverantörer kan ha andra produktionsförutsättningar
- Renodla politikerrollen – utförarrollen
- Komplettera med/skaffa sådant som organisationen inte klarar av att hålla själv

Beslut om att viss verksamhet ska konkurrensutsättas måste föregås, vilket tidigare påpekats, av ett noggrant analysarbete och ett stort antal frågor måste besvaras för att valet ska leda till den bästa lösningen. I det följande beskrivs ett antal aspekter som fordrar eftertanke när en organisation väljer att konkurrensutsätta.

3.3 Utgångspunkter för strategiskt upphandlingsarbete

3.3.1 Inledning

Nedan utvecklas behovet av förändringar som konkurrensutsättning av egenregiverksamhet kan kräva. Vidare ges en övergripande redovisning av vad som enligt oss utgör förutsättningar för att möjliggöra strategiskt upphandlingsarbete i dessa fall.

¹⁰ Stefan Ising, Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, s.39.

¹¹ Se vidare; F. Andersson, Konkurrens på kommunala villkor s. 6; "Det förefaller exempelvis klart att kostnadsbesparingar var det dominerande motivet för konkurrensutsättning under början av nittiotalet, medan en stor del av dagens reformer har kvalitetsförbättring som huvudsyfte; som exempel kan nämnas kundvalsreformer inom äldreomsorgen".

¹² Lennart Hansson, Erfarenheter av konkurrensutsättning, s. 18

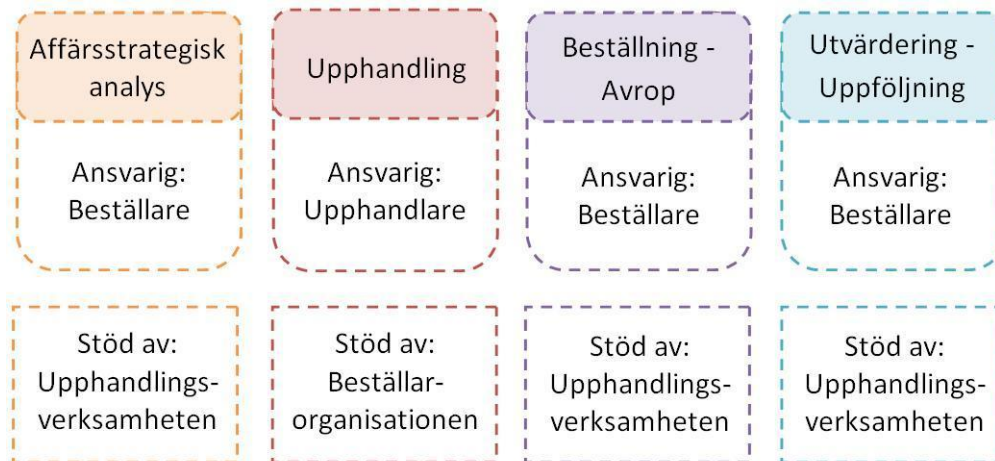
Tjänster som ska levereras är ofta person- och kunskapsberoende, dock missuppfattas detta i många fall som att ansvaret och kraven på leverans i stort sett endast är hänförliga till tjänsteleverantören och dess kompetens. Det är dock av yttersta vikt att den upphandlande organisationen besitter, och bidrar med, nödvändiga kunskaper för att resultatet av en konkurrensutsättning ska bli lyckat. Detta inbegriper alla delar i processen; från strategiska avvägningar inklusive affärsanalys, genom upphandlingsprocessen och i det avtalsförvaltande skedet.

Fördelning av ansvar i upphandlingsprocessen

Enligt vår erfarenhet bör följande arbetsuppgifter åvila upphandlingsfunktionen inom upphandlande myndigheter och enheter:

- ansvara för förvaltning och utveckling av inköbspolicy, riktlinjer och mallar för inköp och avrop
- ge ledningen överblick över inköp som genomförs i verksamheten
- kunskapsstöd i avtalsfrågor och frågor kring bruk av ramavtal samt direktupphandlingar
- svara för samordning av utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser inom upphandlingsområdet
- bidra med stöd för upphandlingar som genomförs decentraliserat inom myndigheten kontrollera att det finns budget och anskaffningsbeslut för varje upphandling
- ta fram inköpsprognoser som är samordnade med investeringsplaner och andra anskaffningsbeslut
- kontrollera att affärsstrategisk analys genomförs genomföra upphandlingsprocesser inklusive framtagande av fullständiga förfrågningsunderlag
- involvera lämpliga experter/sakkunniga vid framtagande av kravspecifikationer
- ansvara för att löpande sprida aktuell information om de ramavtal som ska användas
- stödja ansvariga i organisationen vid deras arbete med utvärdering och uppföljning av genomförda upphandlingar
- initiera en internkontrollprocess avseende upphandling och inköp

Nedstående figur illustrerar hur fördelningen av ansvarsroller bör göras inom en upphandlande myndighet eller enhet:



Att konkurrensutsätta verksamhet innebär inte på något vis att den upphandlande myndigheten eller enheten kan frånhända sig ansvar för leveranserna. Åtagandet gentemot allmänheten kvarstår och detta måste beaktas av de som ansvarar för organisationens verksamhet. Det fordras kompetens i alla de delprocesser konkurrensutsätts och det är av vikt för den upphandlande organisationen att man avdelar tillräckliga resurser för att bl.a. en systematisk och professionell utvärdering och uppföljning ska kunna äga rum. Utvärdering och uppföljning måste, enligt vår mening, främst genomföras av beställare/avropare i organisationen med stöd av upphandlingsfunktionen.

Konkurrensutsättning och förhållandena till upphandlade leverantörer är inte statiska till sin karaktär. Det behövs att den upphandlande organisationen deltar i tillräckligt stor utsträckning i tjänsternas utförande, dels för att tydliggöra behov och dels för att bidra till att leveranser motsvarar dessa behov.

Ett antal grundläggande faktorer som bör vara för handen för att en konkurrensutsättning av en verksamhet ska vara möjlig beskrivs i en rapport från Ekonomistyrningsverket;

”Det måste finnas en fungerande marknad för de tjänster som ska upphandlas

Den offentliga huvudmannen måste vara en kompetent upphandlare

Det måste gå att specificera innehållet i tjänsterna (kvantitet och kvalitet)

Det måste gå att följa upp att de levererade tjänsternas kvalitet överensstämmer med vad som avtalats”¹³

I delbetänkandet¹⁴ från Upphandlingsutredningen 2010 redovisas ett antal delkrav som ställs på det offentliga när de övergår till konkurrensutsättning vilka presenterats av Steven Kelman i rapporten Remaking Federal Procurement¹⁵. Enligt dessa krävs att den offentliga organisationen som lägger ut verksamhet ska;

- utveckla en affärsstrategi som anger vad som ska köpas, vilken typ av kontrakt, inklusive incitament, som bör användas
- välja rätt leverantör, samt
- administrera upphandlade kontrakt

Nedan utvecklas de aspekter som vi anser utgör förutsättningar för att bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete.

3.3.2 Behovet av tydliga mål

För att uppnå goda affärer, möjliggöra strategiskt upphandlingsarbete och säkerställa att medborgarnas och respektive organisations behov tillfredställs måste lämpliga mål uppställas. Med anledning av att organisationer har vitt skilda förutsättningar och olika behov att driva upphandlingsrelaterade frågor, är det nödvändigt att varje upphandlande myndighet och enhet tar fram mål mätbara i, och anpassade till, sin verksamhet.

Vid framtagande av mål, övergripande för upphandlingsarbetet eller mer konkreta delmål för en enskild upphandling, fordras att målen formuleras på ett sätt som ger möjlighet till mätning och uppföljning. Mål för upphandlingsarbetet eller för den enskilda upphandlingen kan tas fram enligt den internationellt erkända SMART-modellen vilken framhåller att uppsatta mål minst bör uppfylla kriterierna nedan;

¹³ ESV 2006:15, Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan, s. 23

¹⁴ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären.

¹⁵ Steven Kelman, Remaking Federal Procurement, s. 2

- Specifika – målen är tydliga och anger vad som ska uppnås
- Mätbara – det finns möjlighet att mäta och följa upp uppsatta mål med hjälp av exempelvis resultatindikatorer eller nyckeltal
- Acceperade – målen uppfattas som relevanta av alla inblandade; beställare, leverantörer och brukare m.fl.
- Realistiska – det är realistiskt att målen uppnås
- Tidssatta – målen ska tidssättas

De mål som framtas kan enligt vår mening inordnas under två huvudsakliga delområden vilka utvecklas nedan.

Mål för det strategiska upphandlingsarbetet och vad som ska uppnås genom upphandlingsarbetet

Den upphandlande myndigheten eller enheten behöver ha en tydlig målbild avseende vad som ska uppnås genom upphandlingsarbetet och definiera upphandlingsfunktionens roll och ansvar.

För att målen ska uppnå acceptans bör brukare m.fl. bidra vid målformuleringar och det är i detta avseende viktigt att påpeka att medborgarnas behov behöver få genomslag bl.a. genom att målen med upphandlingsarbetet och mål för enskilda upphandlingar motsvarar de övergripande målen för verksamheten.

Upphandlingsfunktionens ofta nära koppling till verksamheten som helhet innebär således att de mål som tas fram för upphandlingsarbetet måste ha en tydlig koppling till vad som vill åstadkommas med verksamheten i stort. Andra mål som behöver ställas upp, t.ex. vad gäller effektivitet i upphandlingsprocessen och förbättrad kompetens, är mer kopplade till upphandlingsfunktionens utformning m.m.

Mål för upphandlingsarbetet och vad som ska uppnås med detta kan vara att:

- främja innovativa lösningar som stimulerar näringslivet samtidigt som det tillför det offentliga nya effektivare lösningar än vad som tidigare varit fallet
- minska negativ miljöpåverkan avseende upphandlade varor, entreprenader och tjänster
- bidra till utveckling av och möjligheter för små och medelstora företag
- bidra till ett ökat socialt ansvarstagande

- uppnå intern och extern acceptans för upphandlingen inom organisationen
- uppnå goda leverantörskontakter och bidra till främjande av konkurrens
- uppnå en hög upphandlingskompetens bland personalen
- uppnå vissa definierade och målsatta nyckeltal; exempelvis antal genomförda upphandlingar, tid för genomförande av en upphandling, antal anbud per upphandling, andel SME som erhåller kontrakt eller ramavtal, avtalstrohet hos beställarorganisationen.

Att uppställa mål är en del av det strategiska arbetet inom en organisation och den ofta tydliga kopplingen mellan bedriven verksamhet och upphandlingsfrågor bör innebära att målformuleringar behöver beslutas av organisationens ledning.

Mål för specifika upphandlingar

Inom ramen för specifika upphandlingar bör upphandlande myndigheter och enheter fastställa vad som ska uppnås med upphandlingen. Målen ska naturligtvis vara knutna till aktuellt behov (finns inget tydligt behov skulle ju upphandlingen inte genomföras). När det gäller mål för specifika upphandlingar kan dessa omfatta exempelvis:

- Minska kostnader och öka fokus på totalkostnader
- Ökad kvalitet i olika former, t.ex. baserat på utvärdering av befintliga kontrakt
- Mål kopplade till de övergripande målen för upphandlingsarbetet - exempelvis;
 - miljö
 - innovativa lösningar
 - sociala krav
 - möjligheter för deltagande för små och medelstora företag

Enligt vår mening utgör framtagande av mål, såväl för upphandlingsarbetet i stort som för specifika upphandlingar, ett viktigt fundament för att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna anses arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor. Dessa mål måste ständigt utvärderas och anpassas till såväl verksamheten som till omvärldsförändringar.

3.3.3 Organisatoriska frågor och upphandlingens roll

I en studie¹⁶ av genomförda konkurrensutsättningar inom Stockholms stad kunde konstateras att konkurrensutsättning av verksamhet innebär en förändring av politikernas roller. I studien konstateras bl.a. att politiker vid konkurrensutsättning behöver ägna mer tid för att bedöma nivån på de kvalitetskrav som ska uppställas för en viss verksamhet. Politikerna har fortsatt ansvaret för kvalitetsfrågor och att medborgarnas intressen tillvaratas. Därigenom vilar också ansvaret på dessa att, baserat på medborgarnas behov, fastställa omfattning och kvalitetsnivå för de tjänster som ska tillhandahållas medborgarna.¹⁷

Det är dock viktigt att upphandlingsfunktionen får uppgiften att, baserat på de riktlinjer och val som följer av politiska beslut, ansvara för taktiska och affärsmässiga avvägningar för upphandlingsarbetet. Det vill säga att upphandlingsfunktionen ska, som tidigare påpekats, realisera politikernas och verksamhetens uppsatta mål genom upphandlingen.

Ur medborgarperspektiv är det, framförallt i de fall en privat aktör tillhandahåller tjänster direkt till allmänheten, angeläget att det offentliga står som tydlig avsändare av tjänsterna. Det offentliga ansvarar i dessa fall för att kontrollera leveranser av det som upphandlats. Konkurrensutsättning kan genom vad som avtalas mellan parterna leda till tydliggörande av krav och definitioner av ansvarsområden.¹⁸ Samtidigt kan konkurrensutsättning leda till att det uppstår en otydlighet mellan vem som ansvarar för en viss tillhandahållen tjänst i de fall då den upphandlade aktören är den som uppträder gentemot mottagaren, som inte sällan är en medborgare. Vid konkurrensutsättning är det därför också betydelsefullt att den

¹⁶ Stefan Ining, Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, s.39.

¹⁷ Stefan Ining, Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, s. 108

¹⁸ ESV 2006:15, Effektivare statlig verksamhet med privar medverkan, s.24

upphandlande myndigheten eller enheten har ett systematiskt sätt att tillvarata synpunkter från "slutanvändare", i vissa fall medborgare, och att distansen inte ökar mellan det offentliga och mottagarna för dess tjänster.

Krav på organisation och ledningsstöd

Vilka krav ställer då en konkurrensutsättning på upphandlande myndigheter eller enheter i organisatoriskt hänseende?

I utvärderingen som gjorts av konkurrensutsättningar inom Stockholms stad kan följande förändringar utläsas¹⁹;

- Inom alla förvaltningar utsågs en upphandlingsansvarig
- I flera fall anställdes kvalitetsuppföljare och särskilda åtgärder för uppföljning vidtogs
- Nätverk mellan samverkande stadsdelsförvaltningar utformades
- Ökat fokus för förvaltningarna inom beställning, kvalitet, kostnader och uppföljning
- Beställarkompetens särskilt viktig

Av de ovan redovisade punkterna framgår att konkurrensutsättningar ofta leder till behov av organisatoriska förändringar. Såsom påpekats av Upphandlingsutredningen i dess delbetänkande är förståelsen för upphandlingsarbetets strategiska betydelse ofta begränsad hos ledande beslutsfattare.²⁰

Vikten av att, inom upphandlingsfunktionen, åtnjuta ledningsstöd och att ges möjlighet att utforma upphandlingsfunktionen för att tillgodose verksamheten och det allmännas behov kan inte nog understrykas. I organisationer där konkurrensutsättning äger rum behöver upphandlingen alltid vara nära verksamheten och måste därför ses som verksamhetskritisk ur strategiskt perspektiv och inte bara som en stödfunktion.

Upphandlingarnas påverkan på den i övrigt bedrivna verksamheten innebär att de upphandlande myndigheterna och enheterna inte kan tillåta att upphandlingsarbetet utgör kedjans svagaste länk. Detta innebär enligt vår mening att upphandlingsfunktionen måste vara representerad på en

¹⁹ Se vidare Stefan Ising, Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, s. 112 ff.

²⁰ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 140.

beslutsnivå i organisationen som möjliggör påverkan och åskådliggörande av upphandlingsrelaterade frågor.

Det fordras också att de som är ansvariga för att realisera uppsatta mål, bland andra upphandlarna,²¹ ges tillräckligt utrymme och påverkansmöjligheter för att kunna leverera på bästa sätt.

Ledningens stöd till upphandlingsarbetet kan också innebära en ökad acceptans i organisationen. Det måste genom ledningens interna kommunikation vara klart och tydligt för beställare inom organisationen att organisationens offentliga medel ska användas effektivt med totalkostnadsfokus. Upphandlingar ska uppnå kvalitetsvinster om sådana efterfrågas och innebära att offentliga medel ständigt används till nytta för bland annat medborgarna.

Hur en upphandlingsfunktion organiseras måste anpassas till en organisations förutsättningar och det kan därför inte fastläggas att en viss organisationsstruktur alltid är att föredra framför en annan. För att möjliggöra en verksamhetsöverskridande planering av upphandlingsarbetet och för framtagande av strategier för densamma är det enligt vår åsikt oundvikligt att det finns en central upphandlingsfunktion/ upphandlingsansvarig inom organisationen.

En fördel med centraliserad upphandlingsfunktion är att resurser frigörs så att tjänstemän och medarbetare inom en myndighet eller enhet kan fokusera på sina huvudsakliga arbetsuppgifter. Centralisering kan också på ett effektivare sätt möjliggöra samordningen och kontrollen av de samlade inköpen vilket förebygger risker för brott mot upphandlingslagstiftningen.

I en rapport författad av Maria Holmberg jämförs sex upphandlande myndigheter. Maria Holmberg kommer i rapporten till slutsatsen att upphandlingsorganisationens placering i en myndighet eller enhet påverkar såväl individens agerande, som hur upphandlingar genomförs. Holmberg konstaterar att det finns ett samband mellan affärsmässighet i utförandet av upphandlingar och centraliseringen av upphandlingsfunktionen.

²¹ Ansvar att realisera verksamhetens mål åläggs inte endast upphandlare utan alla funktioner som är delaktig i upphandlingsprocessen. Inte sällan ansvarar andra än upphandlare för projektledningen av upphandlingar eller att vissa delmoment i upphandlingsprocessen genomförs av andra än upphandlaren. Det är av vikt att alla berörda är medvetna om målen med den offentliga upphandlingen för att dessa ska efterlevas i verksamheten.

“om en upphandlingsfunktion är centraliserad genomförs i de allra flesta fall organisationens upphandlingar på ett mer affärsmässigt sätt än om upphandlingsfunktionen är decentraliserad. Detta betyder att upphandlingsfunktionens placering i organisationen har betydelse för hur affärsmässigt upphandlingar genomförs.

Affärsmässighet definieras i detta resonemang som att upphandlingarna genomförs så att det tydligt framgår vad det är leverantören ska leverera, att det blir en rimlig fördelning mellan köpare och säljare och att det är möjligt för organisationen att mäta vad det är som ska levereras.”²²

Enligt Holmberg är den absolut vanligaste förklaringen till att upphandlingar genomförs mer affärsmässigt när en upphandlingsfunktion är centraliserad är att kompetensen finns samlad på ett ställe och därmed kan nyttjas mer effektivt.

Det kan dock även finnas nackdelar med en centraliserad upphandlingsfunktion. Exempelvis kan upphandlingsfunktionen komma långt ifrån verksamhetens behov, ”flaskhalsar” kan bildas vid ojämn arbetsbelastning, beslutsvägarna bli längre och det uppstår risk för svårigheter vid prioritering mellan olika uppdragsgivares behov. Det finns en risk t.ex. vid ramavtalsupphandlingar att arbetet med att kartlägga de olika avroparnas behov blir tungrott vilket ökar risken för dålig avtalstrohet för ramavtalen.

En blandform av decentraliserad och centraliserad upphandlingsfunktion kan i många fall ses som en optimal organisationsform. En sådan blandform förespråkas av merparten av de i fallstudien²³ intervjuade organisationer.

Vår bedömning är att en fungerande struktur i större organisationer med många olika självständiga förvaltningar eller bolag kan åstadkommas om de förvaltningar, bolag eller avdelningar som genomför upphandlingar för egen räkning har egna upphandlingsfunktioner. Dessa upphandlingsfunktioner bör prioritera de upphandlingar som är verksamhetskritiska för den aktuella verksamheten. Sådana decentraliserade avdelningar skulle kunna samverka med den centrala upphandlingsfunktionen inte minst gällande frågor av strategisk karaktär för verksamheten i stort.

²² Maria Holmberg, Upphandlingsfunktionens placering i organisationen, s 23

²³ Se avsnitt 4.

Vad gäller utformning, och placeringen, av upphandlingsfunktionen kan följande slutsatser enligt Dimitri, Dini och Piga dras;

“However extreme centralization (or decentralization) is not always an ideal procurement arrangement. The size and characteristics of firm/government activities, market conditions and dynamics suggest that hybrid procurement systems may often be preferable since they allow exploitation of both the efficiency of centralization and the flexibility of decentralization. Recent trends appear to indicate that hybrid models are indeed becoming quite attractive and pervasive for private companies and public procurement agencies.”²⁴

Slutligen kan sägas att det måste vara tydligt vem som ansvarar för det strategiska arbetet innefattande planering och utveckling av verksamheten genom upphandling och framtagande av leverantörsstrategier m.m.

3.3.4 Utvärdering och uppföljning

De delmoment som gör en affär till en god affär – ekonomiskt och kvalitativt – är många. Uppföljnings- och utvärderingsmomenten är enligt vår erfarenhet dessvärre något som i många fall får stå åt sidan hos upphandlande myndigheter och enheter trots att detta arbete är avgörande för att uppnå den goda affären.²⁵

Anledningen till bristerna i kontroll av leveranser kan vara oklara ansvarsroller, hög arbetsbelastning och felprioriteringar. Konsekvenserna av avsaknad av utvärdering blir bristande leveranser och avvikelser från identifierade (eller för den delen inte identifierade) behov. I vissa fall kan detta förklaras genom vad som i huvudsak får anses vara en felbedömning, att verksamhet som läggs ut innebär att man ”frånhänder sig arbetsbörda”, dvs. att en extern leverantör ensam ska ansvara för leverans av en vara eller en tjänst. Sanningen är nog snarast att utvärderingens och uppföljningens betydelse blir en annan och det krävs att den upphandlande myndigheten eller enheten på ett tidigt stadium identifierar vad som krävs av dem för att säkerställa fullödiga leveranser. Förklaringar till att utvärderings- och uppföljningsarbetet eftersätts kan bl.a. vara

²⁴ Nicola Dimitri m.fl., Handbook of Procurement s. 76.

²⁵ Se vidare resultatet avseende fallstudien, avsnitt 4, gällande denna frågeställning.

resurs- och tidsbrist, otydlig ansvarsfördelning eller att det inte finns stödverktyg och processer som möjliggör sådant arbete.

Den rapport som professor Jerker Holm tagit fram på uppdrag av Upphandlingsutredningen visar tydligt på bristerna i upphandlande myndigheter och enheters uppföljnings- och utvärderingsarbete. Rapporten innehåller bl.a. en analys av en genomförd empirisk undersökning.²⁶ Enkätsvaren i Holms rapport visar att en bred majoritet av de upphandlande myndigheterna och enheterna anger att de inte har noterat några brister vid utförande av de kontrakt som ingicks under 2010. Holm beskriver att utfallet av enkäten är skenbart positiv eftersom den huvudsakliga anledningen till att inga brister uppmärksammats torde vara att kontrakten inte följts upp. Denna situation, avseende avsaknaden av systematisk utvärdering och uppföljning av upphandlingar medför enligt rapporten, utrymme för opportunistiskt beteende bland leverantörerna vilket innebär risk för att leverantörerna avviker från utlovad kvalitet i syfte att tjäna mer pengar.²⁷

Tydlighet och transparens

En upphandling bör i normalfallet inledas med att ett behov identifieras och detta behov renderar sedan krav som ställs på en leverantör eller på tjänsten som ska utföras. Behovet av tydlighet avseende vilka krav som ställs på det som ska upphandlas är stora. Tydlighet och transparens utgör ett också ett grundfundament för de EU-direktiv som gäller på upphandlingsområdet. I den tidigare refererade forskningsöversikten publicerad av SKL påpekas, avseende studien av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, att konkurrensutsättningen innebär ökade krav på prestationsbeskrivningar och uppföljning av kvalitet. Konkurrensutsättningen presenteras även som en potentiellt bidragande faktor till effektivisering då man tvingas precisera verksamhetens innehåll och kvalitetsnivå.²⁸

Detta avspeglas också i att uppdragsbeskrivningar och kravställningar med nödvändighet måste vara tydligt utformade och beskriva behovet på ett rättvisande sätt. Men alltför detaljspecificerade upphandlingar och en minskning av

²⁶ Holm, Jerker, En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling, dnr. Fi2010:06/2011/13

²⁷ Holm, Jerker, En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling, dnr. Fi2010:06/2011/13, avsnitt 5.3

²⁸ Lennart Hansson, Erfarenheter av konkurrensutsättning, s. 31

handlingsfrihet för leverantören kan även leda till en formalisering.²⁹ Detta leder ofta till att leverantören inte ges möjlighet att leverera det bästa denne kan, baserat på sin expertis, och att leverantören inte kan ta ansvar för levererad lösning. Tydlighet i kravställning uttryckt i prestanda eller funktionstermer, och att den upphandlande myndigheten eller enheten intar en kontrollfunktion i samband med konkurrensutsättning är angeläget.

Metoder för utvärdering och uppföljning

Inom ramen för uppföljnings- och utvärderingsarbetet fordras också att ansvariga personer utses för både avtalsområden och enskilda avtal. Inom många organisationer saknas sådan ansvarsfördelning. Det bör påpekas att de vinster som kan göras genom en aktiv avtalsförvaltning och utvärdering riskerar att gå förlorade i kommande upphandlingsprocesser om en organisation inte har en tydlig ansvarsfördelning som dokumenterar händelser av vikt under avtalstiden.

Det finns vidare behov av att den upphandlande myndigheten eller enheten tydliggör incitament, positiva och negativa, för leverantören som ett led i att denne ska utföra sitt uppdrag enligt avtalat åtagande. Nilsson, Bergman och Pyddoke menar i boken "Den svåra beställarrollen" att sådana incitament och motiv till avtalad leverans bara kan ges om den upphandlande myndigheten eller enheten har en trovärdig tillsyn.³⁰ Vad gäller behovet av tillsyn och uppföljning bör dock påpekas att ett sådant behov är stort även när verksamheten bedrivs i egen regi, det är snarast formerna för uppföljning som blir en annan vid konkurrensutsättning av verksamhet.

Det är i alla avseenden nödvändigt för upphandlande myndigheter och enheter att förfoga över den egna organisationens inköpsmönster. Utan relevant statistik avseende det egna upphandlingsmönstret är de strategiska mycket svåra att genomföra. Av den anledningen krävs att upphandlande myndigheter löpande samlar statistik avseende den egna verksamheten, vilka köp som genomförs och omfattningen av dessa. För att framhålla upphandlingens vikt för verksamheten kan olika nyckeltal bidra. Kort sagt, för att mäta om man har gjort en bra affär för

²⁹ Lennart Hansson, Erfarenheter av konkurrensutsättning, s. 37

³⁰ Jan-Erik Nilsson, Mats Bergman och Roger Pyddoke, Den svåra beställarrollen, s. 199.

organisationen och medborgarna krävs att det finns en metod som möjliggör sådan bedömning. Den information som krävs för att utvärdera om en god affär uppnåtts varierar naturligtvis mellan olika avtalstyper och olika områden. Ur kvalitetsperspektiv fordras inte sällan flera aktiviteter för utvärderings- och uppföljningsarbetet. Det kan handla om kundnöjdhetsenkäter, stickprovskontroller, leverantörmöten m.m. Detta arbete kräver i allra högsta grad medverkan från andra delar av en organisation än upphandlingsfunktionen.

Upphandlingsfunktionen kan verka rådgivande vid frågor om utvärdering och uppföljning och samla uppgifter för centrala, gemensamma, funktioner i organisationen. Exempel på sådana uppgifter som insamlas kan vara information om gemensamma behov för myndigheten (städtjänster, kontorsmaterial, resetjänster etc.) och statistik avseende detta, men avdelningar ute i organisationen måste ansvara för att dessa samlar och tillhandahåller tillräckliga uppgifter avseende inköpsmönster inom respektive verksamhet. På samma sätt fordras det att sakkunniga och områdesansvariga inom organisationen ansvarar för viss kravställning i upphandlingar och behovsanalyser m.m.

I detta sammanhang bör påpekas att ansvar för utvärdering och uppföljning bör föreskrivas beställaren i första hand och inte belasta upphandlingsfunktionen. Det är beställarorganisationen som har kunskap om beställningar och leveranser varför beställarorganisationen lättare har möjlighet att överblicka och mäta kvaliteten av varor och tjänster i jämförelse med vad som faktiskt avtalats. Detta synsätt redovisas i den figur som illustrerats under avsnitt 3.3.1 enligt vilken beställarorganisationen ska ses som huvudansvarig för uppföljning av enskilda upphandlingar vad gäller leveranser av varor och tjänster.

Vidare bör, enligt vår mening, kvalitetssäkringsarbete bedrivas av andra personer, hos leverantören, än de som är involverade i upphandlingen eller leveransen av varan eller tjänsten för att säkerställa att arbetet med kvalitetssäkringen präglas av objektivitet och saklighet.

Nyckeltal och statistik

Användandet av nyckeltal relaterade till upphandling inom en organisation möjliggör mätning av effektiviteten i upphandlingsarbetet och vilka resultat som uppnås genom upphandlingar. Utifrån den statistik som samlas avseende upphandlingar bör det inom de upphandlande myndigheterna och enheterna fastställas vilka nyckeltal som bör tas fram och användas för sådana mätningar.

Eftersom upphandlingsfunktionerna sällan mäter samma nyckeltal går, enligt vår mening, många av mätinstrumentens funktion förlorad då nyckeltalen inte kan mätas mot andra än den myndighet eller enhet som tar fram dessa. För att optimera hanteringen av nyckeltal kan exempelvis myndigheter och enheter med liknande förutsättningar, inom kommun, landsting eller stat jämföra nyckeltal och baserat på detta sätta mål för verksamheten. Jämförelse med liknande myndigheter eller enheter kan med fördel, enligt vår mening, användas för att belysa förbättringspotential och möjligheter till effektivisering av anskaffningsprocessen.

För att effektivisera användandet av nyckeltal har flera organisationer i fallstudien påpekat vikten av gemensamma riktlinjer och vägledningar för vilka nyckeltal som bör användas för att möjliggöra jämförelse mellan organisationer. Vissa nyckeltal är bransch- eller verksamhetsspecifika vilket medför att dessa inte lämpar sig att jämföra alla verksamheter. Dock finns det många nyckeltal som skulle kunna lämpa sig för generella jämförelser. Exempel på sådana nyckeltal är antalet inkomna anbud i genomförda upphandlingar, genomförda upphandlingar per upphandlare, administrativa kostnader för genomförande av upphandlingar, SME bland antagna leverantörer, antal överprövningar, kostnadsbesparingar, kundnöjdhets- och kvalitetsmätningar etc.

Även om vissa myndigheter kan följa upp sina egna upphandlingar genom nyckeltal saknas det nationell statistik och exempel på nyckeltal att förhålla den egna organisationens upphandlingsarbete till. Ett exempel är hur många anbud som kommer in i genomsnitt vid olika typer av upphandlingar.³¹

Upphandlingsfunktioner eller enskilda upphandlare som vill utveckla upphandlingsarbetet kan, med hjälp av nyckeltal, argumentera för vissa insatser såsom kompetensutveckling av medarbetare, avsättande av resurser för bättre genomförda affärsstrategiska analyser eller hur utvärderingar av upphandlingsarbetet ska genomföras. Saknas statistik är det dock svårt att påvisa möjligheter eller att i efterhand se om en sådan satsning gett de resultat som eftersträvat.

Internkontroll

Det är viktigt att påpeka att kontrollverksamheten inom en organisation måste vara accepterad och systematiserad. I en rapport

³¹ Konkurrensverket – Bättre statistik med offentlig upphandling, Rapport 2011:5

om internkontroll menar Anders Kuylser att denna aldrig kommer att få genomslag om den inte blir en naturlig del av verksamheten. Kuylser likställer utvärderingar med årsredovisningar eller delårsredovisningar och påpekar vikten av att genomföra utvärderingar för att säkra kvaliteten i upphandlingsarbetet och därmed säkerställa en hög kvalitet på genomförda inköp.³²

Många av dagens brister i upphandlingsarbetet kan undvikas genom att införa en systematisk och verksamhetsanpassad internkontroll.

Internkontrollen ska dels avse kontroll av upphandlingsprocessen, genomförda upphandlingar, även under direktupphandlingsgränsen, men även beställningar och avrop som genomförs i en myndighet eller enhet.

Inom vissa upphandlande myndigheter och enheter nyttjas internkontrollplaner vid den systematiska utvärderingen och uppföljningen av upphandlingsarbetet för att på så sätt säkerställa att utvärderingen genomförs och rapporteras systematiskt.

I en rapport, "Utan spaning ingen aning", beskriver Anders Kuylser att en internkontrollplan ska besvara följande frågor³³;

- Vad ska kontrolleras
- När ska det kontrolleras
- Hur ska kontrollen genomföras
- Vem ska utföra kontrollen
- Hur ska den rapporteras

I rapporten exemplifieras hur en internkontrollplan kan se ut:

Rutin	Kontroll-Mål	Ansvarig för att kontroll utföres	Kontrollmetod (inkl frekvens)	Rapport till	När sker rapportering	RESULTAT

Kuylser påpekar i sin rapport att utmaningen som åläggs upphandlande myndigheter och enheter är att skapa kontrollmål för upphandlingsarbetet vilka ska upplevas som relevanta och inte allt för besvärliga och arbetskrävande att kontrollera. Kontrollmålen för

³² Anders Kuylser, Utan spaning ingen aning, s. 35 f.

³³ Anders Kuylser, Utan spaning ingen aning, s. 18 f. Anders Kuylser blev år 2008 årets förnyare för sitt arbete med att styra och utvärdera inköp. Kuylser var under den tiden upphandlingschef för Södertälje kommun.

den interna kontrollen bör vara mätbara och redovisas i nyckeltal för att möjliggöra jämförelser inom definierade perioder.³⁴

3.3.5 Resurser och kompetensbehov

I samband med att verksamhet läggs ut på en privat aktör behöver den upphandlande myndigheten eller enheten träda in i en ny roll. Det förtjänar att påpekas att den upphandlande myndigheten eller enheten med nödvändighet måste avgöra om organisationen förfogar över de resurser som kommer att vara behövliga för genomförande av affärsanalys, kravställning, upphandling och avtalsuppföljning efter konkurrensutsättningen, och om sådana resurser inte finns att tillgå i nuläget, hur man ska se till att dessa resurser finns på plats vid uppdragets genomförande och vid en ny upphandling då avtalstiden löpt ut.

Tillräckliga resurser och personal med erforderlig kompetens måste finnas för utförande inom olika delar i upphandlingsprocessen. Det bör i detta sammanhang påpekas att andra personer än de inom upphandlingsfunktionen, exempelvis personer med sakkunskap inom det upphandlade området, måste involveras såväl i genomförande av upphandlingar som i deltagande i uppföljning och utvärdering.

Kompetensbehov hos upphandlande myndigheter och enheter

En förändring i kraven på en upphandlares kompetens påpekas av Kron och Mellberg i boken "Inköp i förändring - om organisation, roll och styrning" där författarna framhåller följande;

"Inköps förändrade roll har alltså inneburit att det ställs helt andra krav på kompetensnivån inom inköp än tidigare...

... De förändrade kraven har ökat inköps status i organisationen. Inköparens roll har i och med detta också kunnat förändras, från att som upphandlare enbart pressa priser till att bli mer av en affärsman"³⁵

Genom att stärka kompetensen inom upphandlingsfunktionen kan också resultatförbättringar uppnås vilket i sin tur kan bidra till att underlätta för upphandlingsfunktionen att påvisa vilken

³⁴ Anders Kuytser, Utan spaning ingen aning, s. 35 f.

³⁵ Anders Kron och Mikael Wallgren, Inköp i förändring, s. 115.

effekt dess arbete får på organisationen i stort. I det avseendet finns ett motsatsförhållande inom vissa upphandlingsfunktioner, kanske framförallt inom mindre kommuner, dvs. det krävs resurser för påvisa vinsterna med upphandling och det krävs att upphandlingsfunktionen påvisar vinsterna med sitt arbete för att få ytterligare resurser.

Som redovisats i tidigare avsnitt så inbegriper det strategiska upphandlingsarbetet att fortlöpande identifiera för organisationen strategiskt viktiga upphandlingar. För att kunna leda anpassningen och i större grad öka upphandlingsarbetets status i en myndighet eller enhet krävs att upphandlingsfunktioner har nyckelpersoner i ledande befattningar som har ett affärsstrategiskt fokus.

Den som leder arbetet vid en strategiskt verkande upphandlingsfunktion bör svara mot minst följande kompetensprofil;

- erfarenhet från att kunna analysera en verksamhet, formulera nya mål och att styra organisationen så att dessa mål uppnås
- egen erfarenhet från att ha arbetat med upphandlings- och inköpsfrågor. Erfarenhet från offentlig upphandling är nödvändig
- erfarenhet från att leda en serviceorganisation med många kunder
- erfarenhet av förhandlingar

Utöver kompetenskraven som ställs på enskilda medarbetare och nyckelpersoner förutsätts att organisationen har erforderlig kompetens inom och erfarenhet av:

- avtalstolkning
- förhandlings- och föredragningsteknik
- leverantörsmarknaderna
- intern utbildning av medarbetare
- omsättning av verksamhetskrav i kravspecifikationer
- metodik vid avtalsuppföljning
- logistik avseende materialflöden
- upphandlingssystem - för att kunna göra analyser av inköpsmönster
- gällande upphandlingsrättslig lagstiftning
- systematisk metodik för leveranskontroll och utvärdering

Avslutningsvis bör dock påpekas, liksom anförts av Upphandlingsutredningen i dess delbetänkande, att många organisationer i dagsläget upplever svårigheter att rekrytera kompetenta personer.³⁶

3.4 Hur kan små organisationer arbeta strategiskt?

Av naturliga orsaker finns det skillnader mellan organisationer som bedriver ett omfattande löpande upphandlingsarbete och organisationer som i huvudsak direktupphandlar och avropar från upphandlade samordnade ramavtal. Dessa små organisationer kanske bara vid något enstaka tillfälle per år genomför en egen upphandling. Hur kan en liten organisation, där upphandling inte intar en central roll, agera för att arbeta strategiskt? Några punkter som kan främja ett strategiskt upphandlingsarbete i små organisationer redovisas i det följande.

Skapa överblick över det egna upphandlingsmönstret genom att besvara:

- vad köper vi?
- hur köper vi?
- från vilka företag köper vi?
- gör vi otillåtna direktupphandlingar?
- vilka samordnade ramavtal nyttjar vi?
- vilka samordnade ramavtal kan vi nyttja?
- vilka andra mindre organisationer kan vi samverka med?

Överblick över upphandlingsmönstret kan skapas genom att analysera leverantörsreskontran i det egna ekonomisystemet. I de flesta fall finns inget särskilt affärssystem hos mindre organisationer varför ett visst "hantverk" i ekonomisystemet måste göras.

Baserat på ovanstående analys fattas ett beslut i organisationens ledning som omfattar:

1. Behöver vi en utpekad upphandlingsfunktion?
2. Om ja - hur ska denna funktion bemannas i egen regi eller genom konsultstöd?
3. Vilka samordnade ramavtal ska användas?
4. Vilka initiativ till samverkan med andra upphandlande myndigheter eller enheter ska vi ta?

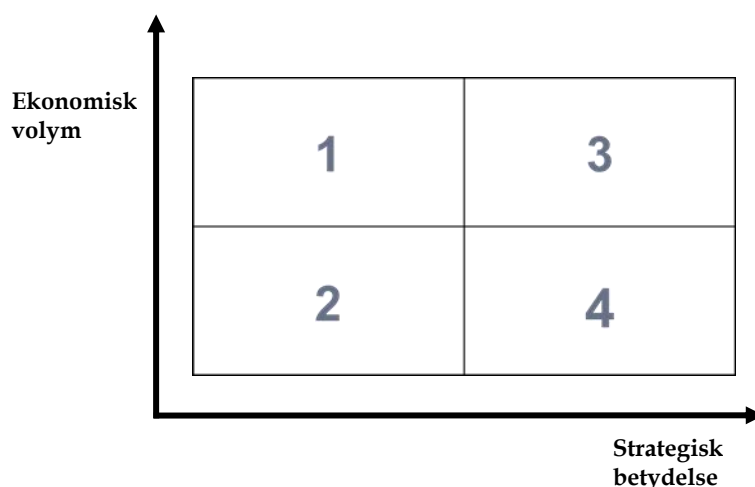
³⁶ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 142.

Det kan inte sägas att det finns en "rätt" struktur för mindre organisationers upphandlingsfunktion. Finner man dock att behov av en upphandlingsfunktion finns bör en sådan inrättas och placeras på en plats i organisationen som möjliggör ett effektivt centralt ansvar och som innebär att möjligheter till samordning av behov finns. En tumregel, baserad på vår samlade erfarenhet, som alla upphandlande organisationer som tillämpar LOU eller LUF kan förhålla sig till vad gäller det personalbehov är att en professionell upphandlare klarar att genomföra 7-10 upphandlingar per år, under förutsättning att några är enklare och ingen är mycket omfattande eller mycket komplicerad.

Upphandlingsarbetet tar inte slut genom att ett avtal tecknas varför det är viktigt att organisationen säkerställer att det finns personer i organisationen som bär uppföljningsansvaret för respektive kontrakt. De som ska ha detta ansvar bör vara andra än de som genomfört upphandlingen.

Metodik för strategiarbete

Upphandlande myndigheter eller enheter kan arbeta strategiskt genom att tillämpa Kraljics metodik³⁷.



Organisationen kan exempelvis, som ovan anförts, analysera sitt eget upphandlingsmönster genom att gå igenom leverantörsreskontran för att se vilka upphandlingar som betingar ett visst ekonomiskt värde på årsbasis och vad dessa avser.

³⁷ Kraljics matris presenterades för första gången i samband med artikeln Purchasing Must Become Supply Management, vilken publicerades i Harvard Business Review i september 1983.

En organisations inköp kan bland annat delas in i fyra huvudkategorier:

1. Inköp av stora ekonomiska volymer med liten strategisk betydelse.³⁸
2. Inköp av små ekonomiska volymer med liten strategisk betydelse.³⁹
3. Inköp av stora ekonomiska volymer med stor strategisk betydelse.⁴⁰
4. Inköp av små ekonomiska volymer med stor strategisk betydelse.⁴¹

De upphandlingar som kan inplaceras i kategori 1 och 2 ovan är oftast standardprodukter eller tjänster som kan tillgodoses genom samordnade ramavtal eller i kategori 2 genom direktupphandling. Fokus bör för denna typ av organisationer läggas på upphandlingar i kategori 3 där exempelvis drift av omsorg och måltidsförsörjning till skolor och äldreboenden eller verksamhetskritiska IT-system återfinns.

För att insatserna och prioriteringarna ska koncentreras på det som betyder mest för en organisation verksamhetsmässigt och ekonomiskt, bör varje organisation placera sina inköp i respektive kategori och därefter lägga upp sin affärstaktik. Metoden att dela upp inköpen kan vidareutvecklas så den även stödjer den affärstaktik som kännetecknar upphandlingar i de olika kategorierna. I boken Strategiska offentliga inköp utvecklas affärstaktikerna för respektive kategori. Affärstaktikerna behandlar frågor avseende bland annat om en upphandling lämpligen genomförs centraliserat eller decentraliserat, upphandlingsförfarande, tidsåtgång, lämplig tilldelningsgrund, antal leverantörer samt om standardavtal är att rekommendera.⁴²

³⁸ Exempel på kategori 1 - upphandlingar: kontorsmateriel, datorer volymköp, vägsalt, kontorsstädning, kontorsmöbler

³⁹ Exempel på kategori 2- upphandlingar: enstaka persondatorer, mobiltelefoner, glasmästeritjänster

⁴⁰ Exempel på kategori 3- upphandlingar: primärvård, äldreomsorg, IT-system, måltidstjänster för skolor eller sjukhus

⁴¹ Exempel på kategori 4- upphandlingar: hjärtklaffar för sjukvården, managementrådgivning, rådgivning för chefsrekrytering

⁴² Kalle Krall och Eva-Lotta Sandberg, Strategiska offentliga inköp, s. 19.

Med tillämpning av dylika, förhållandevis enkla, modeller kan arbetet även i mindre organisationer bli strategiskt eftersom man skapar överblick och därefter tar ställning till hur man ska hantera sitt upphandlingsarbete.

Resurser, kompetens och samverkan

I fråga om resurser bör särskilt nämnas möjligheten för mindre organisationer att samverka med andra liknande organisationer och användande av samordnade ramavtal. Några exempel på detta är kommunalförbundet, Inköp Gävleborg, Göteborgs upphandlingsbolag och landstingssamarbetet i den så kallade Fyrklöverns gemensamma upphandlingar.

Har organisationen inte egen kompetens att genomföra de strategiskt viktiga upphandlingarna kan det vara nödvändigt att använda sig av extern upphandlingsrådgivning på samma sätt som extern rådgivning inhämtas inom andra områden. Vidare kan sägas att inom vissa, företrädesvis mindre statliga, organisationer finns endast ett fåtal behov som upphandlas till värden som kräver konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen. Sådana organisationer bör därför överväga att anlita extern rådgivning vid behov och inte utforma en egen upphandlingsfunktion. Alternativt kan små organisationer gå samman och genomföra samordnade upphandlingar där det strategiska arbetet ges större fokus.

Det finns flera exempel på hur upphandlande myndigheter och enheter valt att samla upphandlingsexperter för att angripa de strategiska frågeställningarna i anskaffningsprocessen.

Ett av dessa exempel kan hämtas från Höglandets kommunalförbund, en samverkan mellan fem kommuner (Aneby, Eksjö, Nässjö, Sävsjö och Vetlanda). Kommunalförbundet har instiftat ett gemensamt affärsstrategiskt råd, som har till uppgift att bland annat agera som expertorganisation i inköps- och upphandlingsstrategiska frågor. Det affärsstrategiska rådet analyserar och väljer ut de områden inom vilka inköpssamordning ska genomföras. Rådet beslutar även om hur inköpssamordning praktiskt ska genomföras och ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

Den roll som rådet har i ovanstående exempel är tredelad.

- Utforma policyer för genomförande och uppföljning av samordnade ramavtalsupphandlingar
- Se till att sakexpertis avseende kommunernas särskilda behov finns att tillgå

- Biträda med kommersiell expertis som kan tillse att ramavtal upprättas på ett sätt som passar kommunernas kommersiella behov och avropsmönster

Avslutningsvis kan sägas att det även för de mindre organisationerna finns potential och möjlighet att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor, dock är behovet av samverkan ofta större och tillvägagångssätten skiljer sig av naturliga skäl från vad som tillämpas i de större organisationerna.

I avsnitt 7.2.2 återfinns ett antal aspekter inom vilka de mindre organisationerna enligt vår mening skulle vara betjänade av särskilt stöd.

4 FALLSTUDIE

Fallstudien omfattar nio myndigheter och enheter inom statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet. Organisationerna i fallstudien har valts med hänsyn till att de ska ha geografisk spridning samt representera olika organisationstyper och upphandlingsvolym. Trots att urvalet inte är representativt för den offentliga sektorn, sett till antalet intervjuade myndigheter och enheter, kan vi utifrån vår egen erfarenhet från området och vår dagliga kontakt med upphandlande myndigheter och enheter konstatera att utfallet i fallstudien i stor utsträckning samstämmer med den uppfattning vi har avseende hur strategiskt upphandlingsarbete bedrivs i stort.

Vid genomförandet av fallstudien har ett antal företrädare, upphandlare och nyckelpersoner inom organisationerna intervjuats för att ge en bild över hur myndigheterna och enheterna arbetar med frågor som är av vikt för att bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete.

Av genomförd fallstudie framgår att kopplingen mellan upphandlingsarbetet och verksamheten i övrigt inte alltid är självklar.

Det har vidare framkommit flera exempel på att upphandlingsfrågor inte betraktas som en strategiskt viktig del av organisationens verksamhet. Därför blir vår slutsats att arbetet med upphandling, ur ett strategiskt perspektiv, behöver stärkas och utvecklas inom den offentliga sektorn. Det har även framkommit att det hos ledande befattningshavare i många fall saknas tillräcklig kunskap om upphandlingens påverkan på verksamheten. Denna slutsats ansluter i stor utsträckning till vad som framkommit avseende upphandlingens roll i delbetänkandet från Upphandlingsutredningen.

Den bild som framkommer genom vår undersökning är att uppfyllnad av de preliminära kriterierna för strategiskt upphandlingsarbete varierar i stor utsträckning. Inom några få organisationer uppfylls många av dessa kriterier helt eller delvis. Ett antal av de undersökta organisationerna har dock betydande brister vad gäller uppfyllnad av kriterierna.

Vid genomförda intervjuer med företrädare, för i fallstudien ingående organisationer, har det framkommit att utvärdering och uppföljning samt mätning mot uppställda mål är områden som är särskilt eftersatta. Detta innebär enligt vår bedömning en stor risk för att den goda affären kan gå förlorad.

Vi har genom fallstudien identifierat ett antal faktorer som bidragit

till framgång i det strategiska upphandlingsarbetet. Bland dessa märks bl.a. följande;

- Ledningens stöd
- Tydliga kommunikationsvägar mellan upphandlingsfunktionen och övrig verksamhet
- Att upphandlingsfrågor representeras på ledningsnivå
- Prioritering av utvärderingsarbete och framhållande av goda exempel
- Upphandlingsfunktion som anpassas till organisationens övriga verksamhet – exempelvis genom en central upphandlingsfunktion
- Upphandlingsfunktionen involveras tidigt i processen
- Samverkan med andra upphandlande myndigheter eller enheter
- Användandet av samordnade ramavtal

4.1 Metod vid val av deltagare i fallstudien

För genomförande av denna fallstudie har ett antal offentliga organisationer intervjuats för att ge en bild över hur dessa arbetar med frågor som är av vikt för att bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete. Valet av deltagare har genomförts med utgångspunkt i att de organisationer som intervjuas ska utgöra ett urval av offentliga organisationer som har att följa svensk upphandlingslagstiftning. Således har representanter för statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet intervjuats.⁴³ Vidare har organisationer valts med avseende på att dessa ska ha en geografisk spridning samtidigt som att dessa representerar olika upphandlingsvolymer.

Fallstudien omfattar nio upphandlande myndigheter och enheter vilka valts i samråd med Upphandlingsutredningen 2010. Fallstudien har omfattat fyra organisationer inom statlig verksamhet, två landstingskommunala organisationer och tre organisationer inom kommunal verksamhet.

Trots att urvalet inte är representativt för hela den offentliga sektorn, sett till antalet myndigheter och enheter, kan vi utifrån vår egen erfarenhet på området och vår dagliga kontakt med upphandlande

⁴³ Inom ramen för denna undersökning har även offentliga bolag intervjuats.

myndigheter och enheter konstatera att utfallet i fallstudien i stor utsträckning samstämmer med den uppfattning vi har avseende hur strategiskt upphandlingsarbete bedrivs i stort.

Inom de utvalda organisationerna har ett antal personer intervjuats.

Vår metod har varit att inom respektive organisation intervjua personer med olika roller för att få olika perspektiv på den aktuella organisationens upphandlingsarbete.

Exempel på personer som intervjuats är verksamhetschefer, inköps- och upphandlingschefer, upphandlare, strateger och politiker/tjänstemän som berörs av offentlig upphandling.

Upphandlingsarbetet hos de organisationer som intervjuats varierar av naturliga skäl. I vissa fall är kopplingen mellan upphandlingsarbetet och organisationens övriga verksamhet inte tydlig. Det finns även en viss skillnad i uppfattning mellan organisationerna i fallstudien vad gäller hur upphandlingsfrågor prioriteras i praktiken. Det handlar då bl.a. om resurstillgång, stödverktyg för verksamheten, vikten av att frågor av strategisk karaktär lyfts i organisationen m.m.

Det är av betydelse att upphandlande myndigheter och enheter, både vad gäller organisatoriska frågor och enskilda upphandlingar, anpassar sitt arbete till gällande förutsättningar på leverantörsmarknaden och till förändringar inom den egna verksamheten.

4.2 Analys och jämförelse

4.2.1 Inledning

Nedan redovisas⁴⁴ vad som framkommit vid genomförda intervjuer med företrädare för de utvalda upphandlande myndigheterna och enheterna i fallstudierna. Vad som refereras i detta avsnitt är således inte rapportförfattarnas synpunkter eller slutsatser om så inte särskilt anges.

Utöver de personer som intervjuats har samtal förts med ett ytterligare antal personer avseende teoretiska och praktiska aspekter i anslutning till strategiskt upphandlingsarbete.

Redovisningen nedan är uppdelad på ett antal grupper med frågeställningar. Denna uppdelning följer i huvudsak den

⁴⁴ Redovisningen baseras på de frågeställningar som utgjort grunden för de svar som erhållits vid de intervjuer som genomförts. Sammanställning av de frågor som använts vid genomförda intervjuer framgår av bilaga 1.

preliminära definitionen av strategiskt upphandlingsarbete som beskrivits i avsnitt 2 ovan. Inom varje grupp redovisas jämförelse mellan de olika organisationerna. Redovisningen baseras på vad som framkommit vid vår fallstudie och inkluderar uppgifter om hur olika organisationernas syn- och arbetssätt förhåller sig till varandra.

Inom varje grupp med undersökningsaspekter redovisas inledningsvis en sammanfattning av vår bedömning av hur organisationerna förhåller sig till vår definition av strategiskt upphandlingsarbete.

För redovisningen har vi använt tre färgkategorier för bedömning av om definitionen uppfylls. Nedan redovisas färgkodernas innebörd.

	Alla, eller med enstaka undantag, av de undersökta organisationerna uppfyller kriteriet
	Flertalet, med ett antal undantag, av de undersökta organisationerna uppfyller kriteriet
	Ingen eller endast ett fåtal av de undersökta organisationerna uppfyller kriteriet

Färgkodningen baseras på hur vi upplever att de undersökta organisationerna sammantaget svarar mot den uppställda definitionens olika kriterier. Om underlag saknas för att göra en bedömning av att ett visst kriterium uppfylls anges detta vid aktuell frågeställning.

Det finns anledning att påpeka att även inom kriterier där den sammanvägda bedömningen resulterar i en röd eller gul färgmärkning kan finnas enstaka organisationer som möter kriteriet. Det förtjänar också att påpekas att kriteriernas betydelse varierar i förhållande till organisationens verksamhet och omfattning.

Som en del i den genomförda fallstudien har även befintliga policydokument studerats. Denna studie redovisas under rubriken 4.2.3 Policyer och styrdokument.

4.2.2 Organisation

4.2.2.1 Utfall⁴⁵

Organisationen har en tydlig målbild avseende vad som ska uppnås genom upphandlingsarbetet och har definierat upphandlingsfunktionens roll och ansvar.	
<p><i>Vår kommentar: Tydliga målbilder saknas i flera fall. Det är dock i allmänhet tydligt vilken roll upphandlingsfunktionen och den ansvariga för denna har, men det förekommer ett antal exempel där det finns otydlighet vad gäller ansvar och mandat att fatta beslut.</i></p> <p><i>Problematiken med otydlighet förefaller finnas inom såväl stora som små organisationer och är inte avhängig organisationstyp.</i></p>	
Organisationen arbetar löpande med ställningstaganden om vilka upphandlingar som ska genomföras, samt avväganden gällande om viss verksamhet ska upphandlas eller bedrivas i egen regi.	
<p><i>Vår kommentar: Utfallet avseende detta kriterium varierar i hög grad mellan de olika organisationerna, i vissa, företrädesvis större organisationer görs sådana avväganden i stor utsträckning.</i></p> <p><i>Inom vissa organisationer görs valen om egen regi eller konkurrensutsättning baserat på andra grunder än affärsmässiga och vad som är "bäst för verksamheten". Somliga organisationer saknar strategier för vilka verksamheter som ska bedrivas i egen regi respektive konkurrensutsättas.</i></p>	
Organisationen bedriver och arbetar fortlöpande med att identifiera för organisationen strategiskt viktiga upphandlingar.	
<p><i>Vår kommentar: Ett stort antal organisationer gör dessa bedömningar på ett tidigt skede och kopplar investeringsbudget till upphandlingsarbetet. Det finns också exempel på att organisationen arbetar med modeller för prioritering. Inom vissa organisationer finns exempel på att det inte finns prioriteringsordning avseende vilka upphandlingar som ska genomföras. I dessa fall pekas på svårigheter att se helheten.</i></p>	
Störst fokus, och mest resurser, läggs på de upphandlingar som identifierats som strategiskt viktiga för organisationen och medborgarna ur ett ekonomiskt och kvalitetsperspektiv.	

⁴⁵ Förklaring av bakgrund till bedömningen och betydelse av färgkoder framgår av 4.2.1.

Vår kommentar: Situationen liknar den föregående beskrivningen. En tydlig aspekt som framhålls av flera företrädare är att intresse för de strategiskt viktiga upphandlingarna uppstår först när dessa avviker från vad som förväntats eller om de överprövas, snarare än vid upphandlingens genomförande eller vid förberedande strategiska avvägningar.

Upphandlingsfunktionens utformning är anpassad till organisationen uppdrag, verksamhet och övriga förutsättningar

Vår kommentar: I de flesta organisationerna är upphandlingsfunktionens struktur följden av ett övervägt val. Dock finns det stora brister vad gäller tillgång till resurser, särskilt inom mindre organisationer, men även inom de större organisationerna finns exempel på att verksamheterna upplever problem avseende resurstillgång.

Detta leder bl.a. till att personer med en mer strategisk inriktning i huvudsak tvingas hantera operativa frågor.

Det finns en utpekad person i organisationens ledning, exempelvis upphandlingschef eller annan, som är ansvarig för organisationens totala upphandlingsarbete dvs. även det som genomförs decentraliserat.

Vår kommentar: Antalet upphandlingschefer som ingår i ledningsgruppen är mycket begränsat. Dock finns det flera, i framförallt större kommunala och statliga organisationer, som redovisar att man upplever att upphandlingsfrågor representeras på ledningsnivå. Flera personer gör gällande att det inte är nödvändigt att en upphandlingschef eller motsvarande ingår i organisationens ledningsgrupp, avgörande är istället att upphandlingsfunktionen är tillräckligt representerad i ledningsgruppen och att ledningsgruppen är medvetna om upphandlingens strategiska betydelse.

Vi har inte kunnat göra en fullständig bedömning av om samma faktiska påverkansmöjligheter finns i de fall där upphandlingschef eller motsvarande sitter i ledningsgruppen jämfört med de organisationer vars upphandlingschef inte sitter i ledningsgruppen.

Den ansvariga personen har ett systematiskt sätt att löpande följa upp och rapportera upphandlingsarbetet till organisationens ledning.

Vår kommentar: Utfallet avseende detta kriterium sammanfaller i stor utsträckning med resultatet i punkten ovan. I många fall saknas dock systematik och dokumenterade rutiner för rapporteringen.

Vidare kan det ifrågasättas om organisationernas ledningar är införstådda med upphandlingens strategiska betydelse.

Det finns en upphandlingsansvarig/chef eller motsvarande som har upphandling som huvudsyssla

Vår kommentar: Med några få undantag uppfyller de undersökta organisationerna det aktuella kriteriet. Undantagen återfinns inom mindre

organisationer inom kommunala och statliga upphandlande myndigheter/enheter.

Anskaffningsprocessen

Upphandlingsfunktionen medverkar i hela anskaffningsprocessen och inte enbart i den regelstyrda delen av processen.	
<i>Kommentar: Upphandlingsfunktioner i de organisationer där upphandlingen betraktas som en strategiskt viktig funktion involveras tidigare i processen. Så är oftast fallet inom större organisationer oberoende av organisationstyp.</i>	
Det strategiska upphandlingsarbetet innefattar följande huvudmoment: <ul style="list-style-type: none">• Affärsstrategisk analys• Upphandlingsprocess• Beställning/avrop• Utvärdering och uppföljning	
<i>Vår kommentar: Förekomsten av affärsstrategisk analys, utvärdering och uppföljning är många gånger mindre än önskvärt i flera organisationer oberoende av organisationens storlek. Huvudsakligen fokuseras arbetet på själva upphandlingsprocessen.</i>	
Upphandlingar genomförs i huvudsak av personer med professionell upphandlingskompetens.	
<i>Vår kommentar: Svaret på frågan är delad. Inom merparten av organisationerna är svaret ja, men med begränsning av att avrop görs av personer som saknar egentlig upphandlingskompetens. Inom vissa organisationer görs dock ett stort antal upphandlingar av personer som inte besitter upphandlingskompetens. Ett antal enheter och myndigheter arbetar dock med utbildning av beställare/avropare vilket bidrar till att säkerställa att avrop sköts på ett korrekt sätt.</i>	
Inför upphandlingar sätts mätbara mål upp. Dessa mål formuleras i samarbete med brukare/användare/beställare.	
<i>Vår kommentar: Målformuleringar saknas oftast. Likaså saknas mätning av uppfyllnad i de fall mål finns. Inom ett antal organisationer arbetar upphandlingsfunktionen aktivt med att sätta upp mål. Samtidigt påpekar organisationerna svårigheterna med att följa upp dessa.</i>	
Inför varje upphandling analyseras och förebyggs risker för oönskade konsekvenser för organisationen eller enskilda individer.	
<i>Vår kommentar: Bredden i frågeställningen gör att detta kriterium till viss del kan anses uppfyllt. Baserat på vad som framkommit under studien förekommer riskförebyggande arbete dock inte i nämnvärd omfattning. Bristen framkommer särskilt inom kommunala och statliga upphandlande myndigheter och enheter.</i>	

Kvalitets- och totalkostnadsfokus genomsyrar upphandlingsarbetet.

***Vår kommentar:** Fokus på att erhålla rätt kvalitet är uttalat inom flera organisationer. Inom enstaka organisationer finns fokus på totalkostnader och därmed ett mer strategiskt förhållningssätt till upphandlingsarbetet.*

Vissa organisationer menar att varken pris eller kostnader är av avgörande betydelse. Detta kan bero på att organisationen på grund av budgetförutsättningar inte har incitament att hålla ned kostnaderna i samma utsträckning, t.ex. inom anslagsfinansierad verksamhet.

Det finns dock inslag av att det saknas rutiner för att mäta och sammanställa totalkostnader. I ett antal organisationer läggs fokus på att få avtal på plats oavsett kostnaden för detta. Avgörande för om så är fallet eller inte synes vara den upphandlande myndighetens eller enhetens inställning till upphandlingsfrågor ur ett generellt perspektiv.

4.2.2.1 Sammanfattande slutsatser

Den bild som framkommer genom vår undersökning är att uppfyllnad av kriterierna varierar i stor utsträckning. Inom vissa organisationer bedöms många av dessa kriterier vara uppfyllda. I sådana organisationer är upphandlingsfunktionen en utpekad strategisk funktion genom att de har tydlig representation på ledningsnivå och/eller att man i övrigt har stort fokus på upphandlingsrelaterade frågor.

Sammanfattningsvis visar dock studien att ett antal av de undersökta organisationerna inte ges tillräckliga förutsättningar för att bedriva strategiskt upphandlingsarbete och därmed inte svarar särskilt väl mot de uppställda kriterierna. Bristerna är särskilt stora hos mindre kommuner samt mindre statliga myndigheter. Dessa mindre kommuner och mindre statliga myndigheter saknar tillräckligt antal personer med erforderlig kompetens att genomföra upphandlingar. Inom de större organisationerna är bilden ofta mer positiv. Av dessa organisationer arbetar ett antal med att utveckla en strategiskt anpassad upphandlingsfunktion.

Spridningen mellan olika organisationer vad gäller hur upphandlingsfrågor behandlas svarar väl mot den uppfattning om situationen som vi, baserat på vår erfarenhet från av upphandlingsarbete inom olika typer av organisationer hade innan vi genomförde fallstudien. Bristerna föranleds bland annat av resursbrist och bristande förmåga att prioritera upphandlingsarbetet.

En annan orsak är att flertalet organisationer, oberoende av storlek, fokuserar på att få upphandlingskontrakt tecknade i tid istället för att prioritera strategiska frågeställningar.

Upphandlingsfunktionerna förefaller i ett antal fall agera som en rent administrativ stödverksamhet istället för att agera strategiskt. Detta förhållningssätt är som tidigare påpekats många gånger resultatet av att upphandlingsarbetets faktiska inverkan på verksamheten i övrigt inte analyserats tillräckligt.

Inte sällan saknas tydliga målbilder för upphandlingsarbetet och en definierad ansvarsroll för upphandlingsfunktionen saknas. I de fall målbilder finns är dessa i huvudsak kopplade till specifika upphandlingar.

Bland flera organisationer i fallstudien fattas beslut om att konkurrensutsättning ska äga rum på andra grunder än affärsmässiga. Det kan vara fråga om avgöranden föranledda av politiska eller rutinmässiga beslut som inte föregås av strategiska avvägningar. Denna omständighet utgör ett riskområde vad gäller säkerställandet av att god service tillhandahålls medborgarna. Exempelvis analyseras inte risker som kan få allvarliga negativa konsekvenser för medborgare efter konkurrensutsättning.

Fallstudien visar att det inte är en absolut förutsättning för att möjliggöra strategiskt att den ansvarige för upphandlingsfunktionen ingår i ledningsgruppen. Dock ställs det i sådana fall ett ökat krav på att upphandlingsfunktionens ansvarige systematiskt rapporterar hur väl målen för genomförda upphandlingar uppnåtts i förhållande till ledningens uppställda verksamhetsmål.

Den som är ansvarig för upphandlingsfunktionen behöver även vara involverad i planeringen och utveckling av upphandlingsstrategiska frågor såsom exempelvis om viss verksamhet ska bedrivas i egen regi eller konkurrensutsättas eller vilken finansieringslösning som ska väljas för att kunna påverka beslut i tidigt stadium.

Nedan återges de synpunkter som framkommit från företrädare för organisationerna i fallstudien.

4.2.2.2 Organisatoriska avvägningar

Vid genomförandet av fallstudien framförde de intervjuade vikten av att en upphandlingsorganisation ska struktureras utifrån den verksamhet som organisationen i övrigt bedriver.

Vikten av långsiktighet och planering som grund för ett strategiskt upphandlingsarbete nämns med eftertryck från flera representanter, inom olika organisationstyper, som ett villkor för att möjliggöra strategiskt upphandlingsarbete.

Trots att långsiktighet i upphandlingsarbetet är viktigt för att främja ett strategiskt förhållningssätt, menar en företrädare för statlig verksamhet att det finns en risk med konkurrensutsättning. Den långsiktiga planeringen kan äventyras om en upphandlande

myndighet inte har kvar någon egen verksamhet inom ett visst område utan istället lägger ut all sådan på en extern leverantör.

Det påpekas från andra håll att de som ger uppdrag till upphandlingsfunktionerna i realiteten prioriterar att "avtal finns på plats" framför strategiarbete och ökad effektivitet i genomförande av upphandlingar.

Resursbrist kan vidare medföra att organisationen tappar fokus på helheten och istället uteslutande arbetar för att hinna med alla upphandlingar som ska genomföras menar företrädare för de intervjuade organisationer. Denna ståndpunkt kommer i huvudsak från de medelstora och mindre aktörerna, men det finns även inslag av detta problem i större organisationer. Oavsett organisationens storlek förefaller detta med att "ha avtal på plats" i flera fall bero på att upphandlingsfunktionen inte har tillräckliga resurser och/eller kompetens för att möta uppsatta målsättningar och kraven från verksamheten.

Från organisationerna framförs även att det finns svårigheter med att planera upphandlingsarbetet vilket kan riskera att verksamheten agerar utan långsiktighet i upphandlingsprocesserna. Detta beror på att upphandlingsbehoven i många fall inte ingår i de årliga verksamhetsplaner som upprättas i offentliga organisationer.

Ett antal upphandlingsfunktioner redogör för önskemål om att bli involverade tidigare i anskaffningsprocessen för att nå bättre resultat och på tidigt stadium kunna påverka de strategiska ställningstagandena.

I flera fall finns en central upphandlingsfunktion vilket många anser vara fördelaktigt. Förekomsten av en central upphandlingsfunktion påverkas inte av vilken storlek organisationen har eller vilken organisationstyp det handlar om. Man framhåller också från visst håll att en centralisering av upphandlingsfunktionen kan leda till ökat mandat för densamma.

I ett antal fall finns en central upphandlingsfunktion, men upphandlingsfunktionens medarbetare är utspridda på olika platser i organisationen.

För att möjliggöra strategiskt upphandlingsarbete säger en företrädare att organisationer bör arbeta mer med intern samordning i upphandlingar och anknutna frågor. Detta förutsätter att det finns en centraliserad upphandlingsfunktion. Samtliga delar inom samma organisation bör kunna samordna sina behov för gemensamma upphandlingar menar flera personer som intervjuats i fallstudien. En potentiell risk som flera organisationer (inom stat, kommun och landsting och inom såväl stora som små aktörer) identifierat är att det finns väldigt många personer som genomför köp för

organisationens räkning trots att de saknar erforderlig kunskap för sådana uppgifter. Inom ett antal organisationer genomförs utbildning av avropare/beställare.

Ett positivt exempel på hur man kan effektivisera avrop och beställningar är att man inom en organisation utformat en särskild avropsenhet som sköter avropen åt verksamheten och samtidigt samordnar behoven inom organisationen.

En av de intervjuade personerna menar att särskild vikt bör läggas på att identifiera vem som ansvarar för att se över myndighetens inköpsmönster.

Det framhålls att det inom varje upphandlande myndighet eller enhet bör övervägas vilka insatser av strategisk karaktär som medför störst effekt för verksamheten och att dessa ska prioriteras.

Organisationen bör analysera inköpsverksamheten för att få kännedom om vilka upphandlingar som är mest betydelsefulla och för att få ett underlag för hur mer sällan förekommande köp kan effektiviseras, paketeras och upphandlas.

Man hävdar dock att fokus ska ligga på kärnverksamheten och områden där störst nytta finns att hämta av effektiviseringsarbetet. Inom flera större organisationer inom landsting och stat har man genomfört en uppdelning mellan strategiskt och operativt upphandlingsarbete. En sådan uppdelning saknas inom de mindre organisationerna då det i nuläget inte finns möjlighet till sådan resurstillsättning.

Organisationer med sådan uppdelning kan exempelvis ha en avdelning som i huvudsak inriktar sig på strategiska frågeställningar och en eller flera enheter som hanterar genomförandet av upphandlingar. Vad som påpekas när en sådan uppdelning gjorts är att det fordras en tydlig och effektiv samverkan mellan dessa båda delar av upphandlingsfunktionen. Den strategiska avdelningen bistår med rutiner för processledning, kompetenshöjande aktiviteter och ständig förbättring och utveckling.

En annan uppdelning som finns i ett antal organisationer, även i detta fall företrädesvis inom större organisationer med en större upphandlingsvolym, är att upphandlingspersonalen är placerad på en och samma avdelning, men har olika roller.

Indelningen i olika roller inom avdelningarna finns inom landsting, kommun och inom statlig verksamhet. Exempelvis finns controllers, upphandlare, strategiska inköpare och upphandlingsledare. Tydliggörande av roller innebär att personer med särskild kompetens ges möjlighet att fokusera på specifika delmoment i upphandlingsarbetet. I flera fall påpekas dock att denna uppdelning kan vara svår att upprätthålla vid resursbrist. "Strategisk personal"

tvingas då i viss utsträckning att arbeta mer operativt än vad som ursprungligen avsetts.

Ytterligare en uppdelning som tillämpas av större upphandlande myndigheter och enheter inom såväl kommun, landsting som stat, ibland i kombination med vad som ovan redovisats, är kategoriindelning med kategoriansvariga inom specifika branscher.

Ett exempel på branschområde där kategoriansvar förekommer i stor utsträckning är IT-området. I respektive kategori, som leds av en kategoriansvarig från upphandlingsfunktionen, kan finnas representanter från övriga delar i verksamheten.

Den kategoriansvarige arbetar i dessa fall med referensgrupper, bransch/leverantörer, beställare, utvärdering och utvecklingsansvar inom kategorin.

Kategoriindelningen tas fram utifrån det upphandlingsbehov som den upphandlande myndigheten eller enheten har. Storleken på, och innehållet i, dessa kategorier varierar.

Indelningen innebär inte sällan att mer riktade insatser kan göras inom berörda områden. Att använda sig av kategoriansvariga och kategorier kan också innebära att den personal som tillhör en speciell kategori har större möjlighet att införskaffa, och tillämpa, kompetens avseende det som ska upphandlas. Som en del av arbetet inom respektive kategori diskuteras uppdelning av kontrakt och angreppssätt vid upphandling med nyckelpersoner från verksamheten.

I områden som inte utvärderas och där nyckeltal för effektivitetsmätning saknas uppfattas det som att det blir svårt att upprätthålla en strategiplan och uppnå mätbar effektivitet.

Från verksamheter som tillämpat kategoriindelning framförs fördelarna med att arbetssättet bidrar till att utvärdering och uppföljning får stort fokus bland kategoriansvariga.

Valen och de strategiska avvägningar som föregår beslut att bedriva viss verksamhet i egen regi, eller inte, varierar hos de organisationer som ingått i fallstudien.

Somliga framhåller att detta sällan avgörs baserat på politisk inriktning utan beslut baseras på "vad som är bäst för verksamheten" och på affärsmässig basis. Dock finns vissa områden där politiska avvägningar spelar in, exempelvis inom vården och äldreomsorgen. Inom framförallt kommunal verksamhet synes politiska avvägningar och beslut påverka valen snarare än affärsmässiga aspekter.

Det har också från intervjuade, framförallt inom kommunal verksamhet, framförts att man uppfattar det som att det finns en stor vilja från politiker att lokala leverantörer gynnas vid upphandling.

4.2.2.3 Upphandlingschefens roll och ledningens stöd

Den faktor som samtliga undersökta organisationer framhåller vara en av de viktigaste aspekterna för att upphandlingen ska behandlas som en strategiskt viktig funktion är att organisationens ledning stöder ett sådant synsätt.

Ledningens stöd påpekas vara viktigare än att upphandlingschefen ingår i ledningsgruppen. Det framhålls att det krävs att det finns en etablerad och tydlig kanal för att informera och påverka ledningen.

Endast ett fåtal av de intervjuade organisationerna har en upphandlingschef eller motsvarande i ledningen, däremot upplever så gott som alla företrädare att upphandlingsintressen finns formellt representerade i ledningen genom en utpekad person.

Vad gäller upphandlingschefens roll framhålls vidare av en företrädare för de intervjuade att upphandlingschefen har ett ansvar att påvisa upphandlingsfunktionens betydelse för organisationen. Denne företrädare menar också att organisationens ledning genom upphandlingschefen måste vara väl informerad om upphandlingsfunktionens resurser och arbetskapacitet då planering av aktiviteter oftast brister på grund av okunskap om upphandlingsfunktionens förutsättningar.

Flera företrädare menar också att intresset för upphandlingsrelaterad verksamhet i allmänhet ökar och att upphandlingsfrågor är mer prioriterade än tidigare, vilket bl.a. yttrar sig i ledningens inblandning. Denna förändring och utvecklingsarbete avseende upphandling i allmänhet äger rum i flera organisationer enligt de intervjuade.

Dock framkommer även exempel på att upphandlingsfunktionen inte ens involveras när det gäller affärsmöjligheter för strategiskt viktiga upphandlingar. Ledningens intresse för, och fokus på, upphandling varierar från organisation till organisation och bl.a. följande sägs om ledningens involvering i upphandlingsfrågor;

- Ledningens uppmärksamhet erhålls vid överprövningar som en följd av att det identifierade verksamhetsbehovet inte kan uppfyllas
- Ledningen anser att inköpsverksamheten i stor utsträckning är en stödfunktion för den övriga verksamheten
- Ledningen diskuterar endast upphandlingsfrågor när dessa rör verksamhetskritiska projekt

- Ledningen godkänner riktlinjer och andra inriktningsdokument och involveras i viss mån i upphandlingsarbetet
- Politiskt intressanta frågeställningar med upphandlingsanknytning diskuteras ofta inom den politiska ledningen.

Flera företrädare påpekar att det är tydligt att upphandlingschefen ansvarar för all upphandling som genomförs och att denne har sista ordet i upphandlingsfrågor. Det finns dock exempel på att ansvaret för upphandlingsarbetet upplevs som delad mellan upphandlingsfunktionen och högre befattningshavare.

4.2.2.4 Verksamhetens behov och mål för upphandling

I det följande presenteras vad som framkommit avseende mål och hantering av verksamhetens behov.

Flera företrädare säger att upphandlingsfunktionen bör vara delaktig redan vid identifiering av behovet för att kunna påverka upplägg och angreppssätt avseende hur upphandlingen ska genomföras.

Vilka upphandlingar som ska genomföras synliggörs hos de undersökta organisationerna genom bl.a. investeringsbeslut och fortlöpande arbete med centrala ramavtal.

Inom vissa organisationer fungerar beställare som uppdragsgivare vilket innebär att verksamheten identifierar sina behov för att sedan söka stöd hos upphandlingsfunktionen.

Upphandlingsfunktionen ska tillse att de aktuella behoven tillfredställs. En framförd synpunkt är att genomarbetade behovsanalyser banar vägen för en väl genomförd upphandling. I ett antal av de undersökta organisationerna har upphandlingsfunktionen och den övriga verksamheten ett nära samarbete i projekt och i övrig verksamhet.

De intervjuade framförde behovet av att man inför varje upphandling behöver överväga olika upphandlingsförfaranden och i övrigt diskutera genomförandet av upphandlingen inom referensgrupp eller motsvarande. Beslut avseende hur upphandlingen ska genomföras bör alltså fattas i samråd mellan verksamheten och upphandlingsfunktionen.

Kontakter med leverantörer förekommer i varierande utsträckning både före och efter upphandlingar.

Några organisationer menar att denna samverkan är en förutsättning för att göra bra affärer medan andra påpekar att det inte finns tidsmässigt utrymme för sådana aktiviteter.

Synpunkten att leverantörskontakter är mycket viktiga framförs med störst emfas av de organisationer där upphandlingsfunktionen ses som en strategiskt viktig funktion.

Ett antal, men långt ifrån alla, organisationer framhåller att man kontinuerligt arbetar med att hitta nya lösningar för bästa möjliga affär, genom exempelvis användande av kombinatorisk anbudsgivning. Vidare arbetar man för att genom rätt paketering av upphandlingar bidra till ett bättre upphandlingsresultat till följd av möjlighet för ökad konkurrens.

Det har också framförts att en del av uppdraget att bidra till en väl fungerande konkurrens innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska bidra till möjligheterna för små och medelstora företag att medverka i upphandlingar. Detta görs bl.a. genom användande av förnyad konkurrensutsättning inom ramavtal.

Exempel finns från kommunal och landstingskommunal verksamhet, där man från den upphandlande myndighetens sida anordnar utbildningar för leverantörer och skapar andra forum för interaktion.

Vikten av tydliga målbilder för upphandlingsarbetet framhålls av flera företrädare. Trots detta framgår att arbete med att uppsätta mål och att mäta uppfyllandet av dessa är eftersatt. En synpunkt som framhålls är att målet för upphandlingar och upphandlingsarbetet är att hitta bästa möjliga affär. Vad som avses med bästa affär är dock mycket svårt att mäta.

4.2.2.5 Kompetens och utbildning

Det har under fallstudien framförts av andra än de upphandlare som intervjuats att upphandlare generellt sett gör ett bra jobb och är kompetenta. Dock menar flera av de intervjuade upphandlarna att kompetensutveckling inte prioriteras när ledningen ska planera insatser i verksamheten.

Vid våra intervjuer med upphandlare och personer med ledningsansvar framkom att organisationer vars ledning är insatta i upphandlingsarbetet i större utsträckning prioriterar utbildning och fortbildning av upphandlare.

Rätt kompetens har ofta förknippats med utbildning inom de regelverk som omgärdar den offentliga upphandlingen. Flertalet av de intervjuade personerna framhäver dock vikten av att belysa affärsmässiga och ekonomiska aspekter i utbildningsinsatser för upphandlare. För att skapa en optimal och väl fungerande upphandlingsfunktion menar flera företrädare att denna behöver bestå av personer med utbildning inom olika akademiska inriktningar såsom teknik, ekonomi och juridik. Sådan kompetensspridning finns framförallt inom större organisationer.

Det framhålls också att upphandlare inte nödvändigtvis behöver ha erfarenhet av, och kunskap inom upphandlingslagstiftningen. Organisationerna prioriterar istället att en anställd ska ha en affärsmässig inställning.

Ett antal exempel lyfts fram där nyanställningar omfattar inköpare från privat sektor som saknar erfarenhet inom upphandlingsregelverket inom det offentliga. Man menar att det relativt enkelt går att komplettera en sådan bakgrund med för uppgiften erforderliga LOU-kunskaper.

I de flesta fall är upphandlarnas kompetens- och utbildningsmässiga bakgrund beroende av upphandlingsfunktionens storlek.

Generellt sett kan sägas att det i större organisationer inom stat, landsting och kommun finns tillgång till bredare och djupare kompetens på upphandlingsområdet.

Ett ytterligare särdrag som kan urskiljas är att det inom större organisationer oftare återfinns upphandlare med akademisk bakgrund inom teknik, juridik och/eller ekonomi än vad som är fallet i mindre organisationer.

Inom de små kommuner och mindre statliga myndigheter synes resursbristen vara ett särskilt stort problem. Dock kan påpekas att det finns exempel på organisationer som endast har mycket få resurser avsatta för upphandlingsarbetet, men som upplever dessa som tillräckliga med hänsyn till omfattningen av upphandlingsarbetet.

Det har under fallstudien påpekats från intervjupersoner att god marknadskännedom är en av de viktigaste komponenterna vad gäller upphandlingskompetens. Med anknytning till detta har flera personer framfört att myndigheter och enheter, för att kunna bedriva en affärsmässigt utformad upphandlingsverksamhet, bör arbeta med kategoriindelningar av organisationens anskaffningsbehov.

Flertalet större myndigheter och enheter styrker att spetskompetens bättre säkerställs genom att arbeta med kategorier och upprätthålla specialistkompetens bland medarbetare inom avgränsade områden. En brist med denna metod är att organisationen blir beroende av enskilda personer och att spetskompetensen kan gå förlorad vid förlust av en individ.

Flera av de större organisationerna har utöver kompetensutvecklingsprogram för upphandlare även insatser riktade mot beställare i organisationen. De personer som gör avrop och upphandlingar under tröskelvärdena får information om gällande styrdokument och riktlinjer samt en kortare utbildning inom inköp vilket bland annat omfattar upphandlingslagstiftningen, planering

av anskaffning, utvärdering och uppföljning. För de mindre organisationerna förekommer sällan någon sådan utbildning.

Flera av de intervjuade menar att det normalt sett finns mycket god kompetens att tillgå inom upphandlingsfunktionen, men att det finns brister i kännedom om regelverk, befintliga avtal samt inköp överlag hos många av de beställare som finns ute i organisationen. En sådan brist i kompetens menar man innebär stora risker.

På frågan om det råder resursbrist hos de upphandlande myndigheterna och enheterna besvaras detta jakande i merparten av de intervjuade organisationerna. Det påpekas att man i många fall inte hinner arbeta ur ett helhetsperspektiv utan fokus ligger på att genomföra så många upphandlingar som möjligt. Det finns en risk att resursbrist medför att upphandlingar genomförs snabbt och "traditionellt" utan reflektion kring ett mer strategiskt angreppssätt.

4.2.2.6 Stödverktyg

I fallstudien har framkommit att stödverktyg för upphandlingsfunktionen varierar till omfattning och karaktär.

Vissa större landsting och kommunala organisationer har kommit mycket långt med stödverktyg medan andra har en lång väg att gå.

Stödverktyg saknas inte sällan i mindre organisationer och inom större organisationer som inte betraktar upphandlingsfunktionen som en strategiskt viktig del av verksamheten. Ett område som kan användas för att utveckla arbetet med stödverktyg är möjligheterna att använda sig av e-handel och systemstöd för att avlasta upphandlingsfunktionen arbete genom att kunna acceptera decentraliserade beställningar via systemstödet. I stort sett alla undersökta organisationer använder sig av upphandlingssystem och flertalet har tillgång till avtalsdatabaser.

De största vinsterna med systemstöd utpekas av flera organisationer vara möjligheterna att få tillgång till statistik, minskning av otillåtna beställningar och ökad avtalstrohet. I de fall det inte finns någon utbredd kunskap i organisationen om befintliga avtal, vilket inte sällan är fallet, kan ett sådant system bidra med mycket positiva effekter. Det anförs även av vissa att e-handel bör utgöra en förutsättning för strategisk upphandling.

Företrädare framhåller att införandet av stödverktyg kräver att det görs obligatoriskt att göra beställningar via ett sådant system för att full effekt ska inträda. Vidare framförs att införandet är tidskrävande och att det innebär krav på investeringar.

4.2.2.7 Samverkan och marknad

Samverkan i upphandlingsfrågor, i form av samordnade ramavtalsupphandlingar, forum för erfarenhetsutbyten m.m., utgör ett prioriterat område för de intervjuade organisationerna. Flera företrädare framhåller detta som naturlig del i ett strategiskt upphandlingsarbete. För större organisationer ligger fokus framförallt på den interna samverkan, dvs. avseende den egna organisationens behov och inom de mindre kommunerna bedöms samverkansbehovet i större utsträckning omfatta både intern samverkan och externa kontakter och samverkan med andra kommuner eller landsting. Exempelvis upphandlar landstingen vacciner för användning i både kommuner och landsting.

Både hos små och stora organisationer framhålls behovet av leverantörskontakter som viktigt. Det kan dock konstateras att det inom olika typer av organisationer finns brister vad gäller de kontakter med leverantörsmarknaden.

Samverkan hos de intervjuade organisationerna äger ibland rum med andra liknande organisationer, bl.a. genom regionförbund. Det finns också exempel på att ledningen har gett upphandlingsfunktionen i uppdrag att se över möjligheterna till samverkan med andra upphandlande organisationer.

Särskilt inom mindre organisationer verkar sådan samverkan utgöra en särskilt viktig del av upphandlingsarbetet. Samverkan finns på lokal nivå med närliggande kommuner, men även på nationell basis till exempel genom SKL Kommentus Inköpscentral AB.

Vid samordning med andra kommuner förekommer det att en kommun genomför upphandlingar för ett flertal kringliggande kommuners räkning. Det förekommer dock även hos de större undersökta organisationerna att man samverkar med andra organisationer vad gäller erfarenhetsutbyte och genomförande av samordnade upphandlingar. Samverkan hos fallstudiens organisationer äger rum i ett flertal olika former, genom samordnade upphandlingar, användande av distributionscentraler och även i form av samordnade utbildningsinsatser.

Informella nätverk framhålls som viktiga för att hitta stöd i frågor som behandlas i organisationen och för erfarenhetsutbyte. Inom mindre organisationer och i organisationer, där upphandlingsfunktionen har begränsade resurser, finns ett större samverkansbehov för att möjliggöra kompetensutveckling och för att minska arbetsbördan.

Inom de större organisationerna framhålls att det ofta avsätts tid för personer inom upphandlingsfunktionen att diskutera frågor relaterade till arbetet.

Vad gäller användandet av samordnade ramavtal, bl.a. på nationell nivå, framkom vid intervjuerna att sådana används i varierande utsträckning. Behovet av dessa avtal är störst i mindre organisationer och för tjänster och varor som är av mer generell natur och som inte har en nära koppling till kärnverksamheten. Flera företrädare pekar dock på att det finns vinster att gör genom att utöka antalet regionala avtal.

I ett antal fall arbetar upphandlande myndigheter och enheter med att anordna utbildningar för, framförallt mindre, leverantörer. Det framförs också behov av stöd från t.ex. Svenskt Näringsliv för att öka kunskapen hos företagare och minska de nuvarande förståelseglappen mellan upphandlande enheter/ myndigheter och företagen.

För arbete på nationsövergripande nivå efterfrågas inom kommunal verksamhet medverkan från SKL. Stödet skulle bl.a. kunna bestå i anordnande av utbildningar för leverantörer och forum för dialog mellan upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Sådant arbete menar man skulle kunna ge stöd till mindre organisationer att arbeta med utveckling av leverantörskontakter och bidra till att öka kunskapen och förståelsen för hur upphandlande myndigheter och enheter måste agera för att genomföra regelrätta upphandlingar.

4.2.3 Policy- och styrdokument

4.2.3.1 Utfall ⁴⁶

Ledningen för organisationen fastställer en årlig upphandlingsplan.	
<p><i>Vår kommentar: I flera organisationer inom stat, landsting och kommun saknas årlig upphandlingsplan vilket till största del beror på att verksamheterna inte rapporterar anskaffningsbehovet i god tid. Återkommande behov av centrala ramavtal är desto mer reglerad i upphandlingsplaner.</i></p> <p><i>Inom vissa verksamheter påpekas att avsaknaden av fastställd upphandlingsplan beror på att verksamhetens behov inte kan identifieras annat än med kort framförhållning.</i></p>	
Det finns upphandlingspolicy som fastställts av organisationens ledning i ett dokumenterat beslut.	
<p><i>Vår kommentar: Samtliga myndigheter och enheter i fallstudien har upphandlingspolicy eller annat styrdokument som reglerar upphandlingsarbetet</i></p>	

⁴⁶ Förklaring av bakgrund till bedömningen och betydelse av färgkoder framgår av 4.2.1.

<p>och vilka regler som gäller för inköp av varor, tjänster och byggtreprenader.</p>	
<p>Det finns andra kända styrdokument som, utöver frågor om regelefterlevnad, omfattar strategiska upphandlingsfrågor t.ex. frågor kring affärsetik, miljöfrågor, sociala frågor.</p>	
<p>Vår kommentar: Ett flertal organisationer som varit föremål för fallstudien saknar styrdokument som reglerar frågor om affärsetik, miljö och sociala frågor. Politiskt styrda organisationer har mer omfattande styrdokument vilka bland annat saknas i mindre statliga organisationer.</p>	
<p>Styrdokumentet revideras av utpekad ansvarig och utvecklas löpande. Hänsyn tas till organisationsstruktur, marknadsutveckling, och regelförändringar m.m.</p>	
<p>Vår kommentar: De i fallstudien undersökta styrdokumentet har varit föremål för revisioner och uppdateringar. I samtliga fall utom ett har styrdokument anpassats till regelförändringar såsom nya regler för direktupphandlingsgränser samt andra för organisationen relevanta lagändringar.</p>	
<p>Det finns riktlinjer för hur effektivitet uppnås i anskaffningsprocessen, genom att exempelvis utnyttja samordnade ramavtalsupphandlingar.</p>	
<p>Vår kommentar: Merparten av de i fallstudien ingående organisationerna har i upphandlingspolicy eller motsvarande dokument riktlinjer för hur effektivitet uppnås i anskaffningsprocessen. Detta beskrivs dels som en ökad grad av samordning av anskaffningsprocessen och dels genom vikten av samverkan med andra myndigheter eller enheter när detta är möjligt.</p> <p>Merparten av organisationerna har nyttjat ramavtal från inköpscentraler om detta varit möjligt. I andra fall har verksamheterna tecknat egna ramavtal för att täcka organisationens behov. Trots att det finns tydliga riktlinjer för användningen av ramavtal och samordnade upphandlingar i styrdokumentet förekommer det att verksamheterna tecknar avtal genom upphandlingar istället för att använda sig av tecknade ramavtal.</p>	
<p>Det är tydligt för beställare inom organisationen vilka regler och riktlinjer som ska följas vid upphandling.</p>	
<p>Vår kommentar: Upphandlingspolicy och andra styrdokument fastslår de regler och riktlinjer som gäller vid anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader. Vissa organisationer saknar avgränsning avseende vilka personer som får genomföra upphandlingar under tröskelvärdet.</p> <p>Kunskapen i organisationerna om befintliga riktlinjer med mera är dock i flera fall begränsad.</p>	

4.2.3.2 Sammanfattande slutsatser

Det finns hos de undersökta organisationerna en enhetlig syn på vikten av förekomsten av tydliga styrdokument och att ansvarsrollerna är tydligt definierade för att möjliggöra ett effektivt och därmed strategiskt upphandlingsarbete.

Trots skillnader mellan organisationerna i fallstudien avseende efterlevnaden av policyer och styrdokument har merparten av de upphandlande myndigheter och enheter grundläggande styrdokument. Förbättringspotential finns dock, framförallt inom de mindre organisationerna.

Det är anmärkningsvärt att det inom flera organisationer saknas dokumentation som reglerar frågor om affärsetik, miljö och sociala hänsyn då denna typ av frågor torde anses vara av mycket betydelsefull karaktär, inte minst inom kommunal verksamhet. Avsaknaden av sådana dokument visar på brister i förståelse för upphandlingars inverkan på politiska mål.

Det finns stor förbättringspotential vad gäller sådana riktlinjer inom organisationerna i fallstudien. Organisationer som vill ställa krav inom dessa områden behöver enligt vår mening ha vägledande dokument innehållande verksamhetens inställning för att hjälpa till vid kravställning.

Det finns dock anledning att påpeka att det avgörande för det faktiska utslaget avseende dessa kriterier är hur dokumentationen tillämpas i praktiken och hur kända de olika dokumenten är.

Studien visar att avsaknad av att ha en ansvarig person utsedd för revidering av styrdokument, riktlinjer och mallar medför en ökad risk för att regelförändringar, organisatoriska förändringar eller riktlinjer och policyer inte når ut till verksamheten. Det är således angeläget att sådant ansvar finns tydligt dokumenterat och att de utsedda personerna fullföljer sitt uppdrag.

För att möjliggöra strategiskt och effektivt upphandlingsarbete ska upphandlingsstrategier finnas dokumenterade antingen på övergripande nivå, för respektive produkt/tjänstområde och för varje enskild upphandling. Dessa ska vara tydligt kopplade till verksamhetens behov och syftet med köpen.

Nedan återges de synpunkter som framkommit från företrädare för organisationerna i fallstudien.

4.2.3.3 Policy och styrdokument i upphandlingsverksamheterna

Fallstudien visar att de ingående organisationerna i huvudsak har styrdokument och policyer inom upphandlingsområdet. Dessa policyer omfattar bland annat ansvarsfrågor, rutiner, processer och

andra aktuella upphandlingsfrågor. Policyer och riktlinjer uppfattas vidare av flera intervjuade som ett viktigt styrmedel för att uppnå ett effektivt upphandlingsarbete och fastslå upphandlingsfunktionens roll i upphandlingsprocessen.

Det råder en enad uppfattning bland de intervjuade om vikten av förankringen av de riktlinjer och policyer hos organisationens anställda och i förekommande fall även förtroendevalda.

Styrning via dokument och förankring av dessa i organisationen är en förutsättning för strategiskt upphandlingsarbete menar en företrädare.

Fallstudien visar att det råder stora skillnader mellan de ingående organisationerna avseende utformning och efterlevnad av policyer och styrdokument.

Stora organisationer med många upphandlare uppdaterar och anpassar upphandlingspolicyn och andra styrdokument frekvent. Inom mindre organisationer är upphandlingsfunktionen ofta mer passiv i uppdateringar av styrdokument. Genomgången visar att det i ett fall förekom felaktigheter i förhållande till gällande regelverk avseende direktupphandlingsgränser.

Inom organisationerna ansvarar upphandlingsfunktionerna för att kontinuerligt uppdatera och revidera antagna riktlinjer och policyer. Inom vissa organisationer ansvarar upphandlingsfunktionen för framtagande av processbeskrivningar och arbetet att dokumentera rutiner för upphandlingsarbetet. Inom mindre organisationer saknas ofta sådana processbeskrivningar. Istället hänvisas till processbeskrivningar framtagna av Kammarkollegiets upphandlingsstöd och man pekar på vikten av att det finns sådan dokumentation att använda när resurserna är begränsade.

Inom flertalet av de tillfrågade organisationerna saknas rutiner för hur dessa ska främja etiska, miljömässiga eller sociala hänsyn genom bedrivet upphandlingsarbete. Etiska riktlinjer har sällan ansetts vara en självklar och nödvändig del av styrdokumentet.

4.2.3.4 Dokumenterade mål och upphandlingsstrategi

I denna fallstudie kan konstateras att flertalet av upphandlingsfunktionerna saknar tydliga målformuleringar och dokumenterade strategier för upphandlingsarbetet. Endast ett fåtal av organisationerna kunde uppvisa skriftlig dokumentation om upphandlingsstrategier och vilka mål som upphandlingsfunktionen skulle uppnå.

Dokumenterad upphandlingsstrategi och inriktning för upphandlingsfunktionen har bland intervjuade personer samtidigt ansetts utgöra ett viktigt steg för ett effektivt och affärsmässigt

bedrivet upphandlingsarbete. Prioriteringar och resursbrist har angivits som förklaringar till varför denna dokumentation saknas.

Några organisationer har allmänt hållna riktlinjer för hur upphandlingar ska genomföras, detta kan exempelvis avse beskrivningar av mål att främja möjligheter för små och medelstora företag. Hur dessa mål ska realiseras eller hur upphandlingar genomförs för att uppnå dessa allmänt hållna målformuleringar framgår inte.

Organisationer med omfattande och återkommande behov inom samma bransch bör, enligt intervjuade personer, arbeta med långsiktiga strategiplaner innehållande tillvägagångssätt för hur verksamhets- och upphandlingsmålen inom det aktuella området bäst uppnås. En av ledningen fastställd IT-strategi, som upphandlingsfunktionen varit behjälplig vid framtagandet av, är ett exempel på en sådan strategiplan vilken framkommit under fallstudien. Det bör enligt en upphandlingschef, finnas strategiplaner för verksamheten som omfattar upphandlingar som ska genomföras på såväl kort som lång sikt.

Inom större projekt och anskaffningsområden bör, enligt de intervjuade, strategiplanerna avse exempelvis kommande fem- eller tioårsperiod beroende på arten av de varor, entreprenader och tjänster som ska upphandlas.

I sådana strategiplaner ska även överväganden göras för hur upphandlingar genomförs på mest effektiva sätt. Planer kan även inkludera överväganden om drift av viss verksamhet ska skötas i egen regi eller om effektivitetsvinster finns att hämta genom att konkurrensutsätta delar av verksamheten.

En nogsamt avvägd strategiplan medför, enligt intervjuade personer, att upphandlande myndigheter eller enheter får möjlighet att arbeta långsiktigt och på bättre uppnå effektivitet i genomförande av upphandlingar. I avsaknad av sådana strategiplaner ankommer det på beställaren att inför varje enskild upphandling fatta strategiska beslut som därmed tenderar att bli kortsiktiga.

Inom vissa organisationer, främst inom landsting och statliga upphandlande myndigheter och enheter, med självständiga förvaltningar/avdelningar saknar upphandlingsfunktionen mandat eller behörighet att fatta beslut. Dessa upphandlingsfunktioner saknar också ett tydligt uppdrag att bidra med strategisk planering av upphandlingar. Upphandlingsfunktionen agerar istället i dessa fall som ett rådgivande organ i upphandlingsprocessen. Sådan organisationsstruktur bedöms av vissa företrädare begränsa möjligheterna för upphandlingsfunktionerna att arbeta strategiskt.

4.2.3.5 Ansvarsroller

Samtliga undersökta organisationer i fallstudien har, mer eller mindre, definierat vilket ansvar och vilka befogenheter som åläggs respektive person avseende upphandlingsarbetet. Detta har reglerats i organisationens upphandlingspolicy eller i förekommande fall attestordning eller motsvarande styrdokument. Gränserna för befogenheter för medarbetare kan utgöras av beloppsgränser för upphandling eller inköp. Vidare framgår av dessa styrdokument vem som ansvarar för att initiera nya upphandlingar. Det framhålls av företrädare i fallstudien att regleringen av ansvarsroller är ett styrmedel för att begränsa avsteg från upphandlingspolicy och tydliggör ansvarsrollerna i en organisation. Tydliga ansvarsroller framhålls även begränsa risken för otillåtna direktupphandlingar och avsteg från avtalade villkor i befintliga kontrakt.

Ansvarsrollerna och behörighetsnivåer för beställare kan enligt de intervjuade på ett effektivt sätt tydliggöras genom införande av krav på obligatorisk användning av e-handelsystem.

Med ett komplett e-handelsystem (beställning, leverans och fakturering) säger företrädare att styrningen av beställningsrutiner och ansvarsfördelningen inom organisationen underlättas. Inbyggda spärrar och system som ställer krav på elektroniska godkännanden av beställningar medför att en organisation kan styra beställningsrutiner och följa köpmönster efterfrågas av dem som intervjuats.

Ett av de problem i befintliga upphandlingsrutiner som lyfts fram i fallstudien är att upphandlingsfunktionen bedömer att allt för många medarbetare, i många fall utan erforderliga kunskaper, inom organisationen har rätt att beställa från ramavtal eller som på egna initiativ genomför upphandlingar under tröskelvärdet.

I vissa organisationer har alla anställda behörighet att beställa från ramavtal och inom andra är detta mer reglerat. Det är vidare i flera organisationer frivilligt att anlita upphandlingsfunktionen vid genomförande av upphandlingar så länge dessa omfattar ett värde som understiger tröskelvärdena.

Ett annat problem som lyfts fram av vissa organisationer är att upphandlingsfunktioner saknar tydliga mandat i projektgrupper och att linjeorganisationen i flertalet av fallen har beslutanderätten i upphandlingsprojekt vilket medför att upphandlare riskerar att förlora inflytande i beslut som är avgörande för att genomföra upphandlingar.

4.2.3.6 Malldokument

Utöver upphandlingspolicyer har vissa upphandlande myndigheter och enheter även en rad checklistor, mallar och andra riktlinjer för att

styra upphandlingsarbetet. Mallarna används för att förenkla för verksamheten att upprätthålla en god juridisk kvalitet på genomförda upphandlingar.

Det har dock påpekats under fallstudien att mallar kan bidra med stöd, men att dessa behöver fyllas med relevant innehåll avseende aktuell vara, tjänst eller entreprenad för att leda till en god affär. Avgörande är således inte hur väl en mall är uppbyggd i formellt avseende utan snarare vilka krav som förs in i mallarna.

Inom de mindre organisationerna och för myndigheter där upphandling utgör en liten del av verksamheten finns sällan uppdaterade och strukturerade mallar.

Resursbrist medför att dessa mindre organisationer inte anser sig ha möjlighet att avsätta resurser för framtagande enhetliga strukturmallar avseende förfrågningsunderlag m.m.

Önskemål har framkommit att staten genom upphandlingsstödet i större utsträckning än i dag ska tillhandahålla branschspecifika upphandlingsmallar. Mallar bör avse förfrågningsunderlag, underlag för avrop, beställningar, underlag för förnyad konkurrensutsättning, checklistor och annan för upphandlingsarbetet relevant dokumentation.

4.2.4 Utvärdering och uppföljning

4.2.4.1 Utfall⁴⁷

Organisationen arbetar med systematisk och dokumenterad årlig internkontroll av upphandlingsarbetet och upphandlingsfunktionen.	
<i>Vår kommentar: I fråga om internkontroll genomförs sådan hos ett antal av de intervjuede organisationerna i form av årliga revisioner. För andra organisationer genomförs endast extern kontroll genom exempelvis Riksrevisionen för upphandlande myndigheter och enheter inom staten.</i> <i>Någon värdering av omfattningen av den systematiska kontrollen av upphandlingsarbetet har inte genomförts i fallstudien.</i>	
Uppföljningsarbetet sker på olika nivåer och anpassas till den aktuella verksamhetens särskilda förutsättningar.	

⁴⁷ Förklaring av bakgrund till bedömningen och betydelse av färgkoder framgår av 4.2.1.

<p>Vår kommentar: Merparten av organisationerna i fallstudien har framfört att utvärderings- och uppföljningsarbetet är eftersatt på grund av resursbrist inom upphandlingsfunktionerna. Även om önskemålen är att utvärderingsarbetet ska genomföras på olika nivåer och att utvärderingen behöver anpassas till föremålet för upphandlingen medför arbetsbelastning att organisationerna ofta endast prioriterar utvärdering vid uppenbara avsteg från upphandlingskontrakten.</p>	
<p>Uppföljnings- och resultatverifieringsarbetet av föremålet för anskaffningen bedrivs med stöd av dokumenterade processer och rutiner, exempelvis i form av IT-baserade systemstöd.</p>	
<p>Vår kommentar: Endast i enstaka organisationer finns det systemstöd som i tillräcklig utsträckning kan nyttjas för utvärdering och resultatverifieringsarbetet. I merparten av organisationerna som intervjus saknas dokumenterade processer eller rutiner för uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar och tecknade kontrakt.</p>	
<p>Det finns ett organiserat sätt att löpande ta del av leverantörers synpunkter i upphandlingsarbetet.</p>	
<p>Vår kommentar: Merparten av organisationerna i fallstudien saknar arbetssätt som säkerställer att leverantörernas synpunkter beaktas eller tillvaratas inför eller efter genomförandet av upphandlingar.</p> <p>Dialog med leverantörer genomförs i liten utsträckning och endast inom enstaka branscher.</p>	
<p>Efter upphandlingar förs dialog med förlorande leverantörer i syfte att öka förståelse för fattade beslut mm.</p>	
<p>Vår kommentar: Tillräckligt underlag saknas för en fullständig bedömning av ovanstående kriterium, se dock kommentar till föregående kriterium.</p>	
<p>Avtal som sluts efter genomförda upphandlingar följs upp och hävdas så att avtalade villkor efterlevs. Dokumentation som redogör för leverantörskontakter och andra avtalsrelaterade frågor framtas, och beaktas vid kommande upphandlingar.</p>	
<p>Vår kommentar: Brister i utvärdering och uppföljning av upphandlade kontrakt har konstaterats.</p> <p>Flera av de intervjuade organisationerna har dialog med de leverantörer som upphandlats, dock endast i begränsad utsträckning och uppföljningsmöten prioriteras i mån av tid.</p> <p>I enstaka organisationer dokumenteras erfarenheterna från respektive upphandling i skriftlig form vilka sedan nyttjas vid genomförande av nya upphandlingar.</p>	
<p>Mål följs upp och uppfyllandegraden under avtalstiden dokumenteras.</p>	
<p>Vår kommentar: Målen med upphandlingen följs upp endast för upphandlingar som är av strategisk vikt för verksamheten. Oftast saknas dokumentation av</p>	

<p><i>uppfyllandegrad under avtalstiden och organisationerna mäter sällan leveranserna mot målen för upphandlingen. Upphandlingsfunktionerna är sällan involverade i utvärderingar av andra upphandlingar än centrala ramavtal.</i></p>	
<p>Det finns en avtalsansvarig person för varje slutet avtal. Denna person har löpande kontakt med leverantören under avtalstiden.</p>	
<p>Vår kommentar: <i>Företrädare för upphandlingsfunktionerna i fallstudien menar att merparten av kontrakt som tecknas har en avtalsansvarig. Dock är det ofta den person som genomför upphandlingen som är avtalsansvarig och i brist på resurser har avtalsuppföljningen bortprioriterats till förmån av genomförande av andra upphandlingar.</i></p>	
<p>Eventuella brister i slutna avtal/upphandlingar dokumenteras för att kunna förbättra framtida upphandlingar.</p>	
<p>Vår kommentar: <i>Merparten av organisationerna saknar rutiner för hur erfarenheter överförs mellan olika upphandlingsprojekt.</i></p> <p><i>I enstaka organisationer dokumenteras erfarenheterna från respektive upphandling i skriftlig form vilka sedan nyttjas vid genomförande av nya upphandlingar.</i></p>	
<p>Det finns ett sätt att mäta upphandlingarnas effektivitet i totalt hänseende. Inköpssärkostnad i förhållande till upphandlingens ekonomiska omslutning analyseras.</p>	
<p>Vår kommentar: <i>Mätningar av en upphandlings effektivitet genomförs endast i ett fåtal organisationer, i dessa fall mäts effektiviteten genom undersökning av hur lång tid en upphandling pågått eller antal timmar som lagts på genomförandet av upphandlingen. Mätningar omfattar ofta antalet överprövade upphandlingar.</i></p> <p><i>Kostnadsanalys eller ekonomisk kalkyl avseende vinster och fördelar med genomförd upphandling äger sällan rum. Många upphandlingsfunktioner lider av resursbrist varför frågor av denna typ sällan prioriteras i upphandlingsarbetet.</i></p>	

4.2.4.2 Sammanfattande slutsatser

Utvärdering är ett område som på grund av resursbrist eller bristande prioritering är eftersatt.

Brister eller underlåtenhet i utvärderingen och uppföljning av tecknade avtal medför, enligt de intervjuade, risk för avsteg mot avtalade villkor vilket i realitet medför en sämre affär för den upphandlande myndigheten eller enheten. Detta för med sig kvalitetsnivåer riskerar att inte uppnås och att kostnader kan komma att öka.

Påverkansmöjligheterna är i detta skede stort vilket vi åskådliggjort i avsnitt 3 i denna rapport.

I detta avseende sammanfaller resultatet av vår undersökning med vad som presenterats i Upphandlingsutredningens delbetänkande. Vi delar uppfattningen att det finns behov av särskild vägledning om kontraktsutformning och utvärdering och uppföljning och att detta är särskilt viktigt för utvärdering av krav och kriterier som rör miljö och sociala hänsyn.⁴⁸

Flera av organisationerna i fallstudien anser att de i större utsträckning behöver genomföra utvärdering och mäta måluppfyllanden i genomförda upphandlingar för att kunna uppnå en tillräcklig grad av affärsmässighet i upphandlingsarbetet.

I fallstudien framkommer att upphandlande myndigheter och enheter sällan talar om och därför beaktar medborgarperspektivet vid planeringen och genomförande av upphandlingar.

Utvärderingen medför, när den väl genomförs, att organisationer kan tydliggöra inköpsmönster, inköpsvolym och nyckeltal som är av betydelse för att bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete.

Endast i några få undantagsfall har organisationer kunnat presentera upphandlingsrelaterade nyckeltal såsom avtalstrohet, besparingar och kostnader samt kvalitetsaspekter. Behovet av att utvärderings- och uppföljningsansvar inte endast åvilar upphandlingsfunktionen eller motsvarande blir särskilt tydligt i den genomförda undersökningen. Att utvärderingsarbetet genomförs både centralt och ute i organisationerna är ett behov som synliggörs inom stat, kommun och landsting, oberoende av storlek. Inom mindre kommuner synes det dock finnas särskilt stort behov av stöd för upphandlingsfunktionerna då dessa ofta har ett mycket brett spektra av olika typer av verksamhet som ska följas upp samtidigt som resurserna inte sällan är begränsade.

Det finns således brister i det utvärderingsarbete som bedrivs i organisationerna trots att samtliga organisationer uppvisar en medvetenhet i vikten av väl genomfört utvärderingsarbete. Bilden som framkommer genom vår fallstudie ansluter i stor utsträckning till vad som konstaterats i delbetänkandet från

Upphandlingsutredningen vad gäller behov av vägledning och verktyg för att stödja de upphandlande myndigheterna och enheterna i genomförandet av uppföljningar och utvärderingar.⁴⁹ Behovet verkar vara störst vid de mindre upphandlande myndigheterna och enheterna.

⁴⁸ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 227.

⁴⁹ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 150

Det bör dock avslutningsvis påpekas att det finns flera exempel på myndigheter och enheter som arbetar för förbättring och utveckling inom utvärdering och uppföljning.

Nedan återges de synpunkter som framkommit från företrädare för organisationerna i fallstudien.

4.2.4.3 Utvärdering av upphandlingsarbetet

Samtliga intervjuade personer understryker vikten av uppföljning, utvärdering och förvaltning av upphandlade kontrakt. Det är först i detta skede som det går att mäta om upphandlingen har lett till en god affär menar man. Det framhålls att brister eller underlåtenheten i utvärderingen av avtal medför risk för avsteg mot avtalade villkor och kan framförallt i längden innebära en sämre affär.

Utvärderingsarbetet menar man även skapar trovärdighet för den upphandlande myndigheten eller enheten och visar att de krav som ställts är relevanta och efterfrågade i organisationen.

Utvärderingen framhålls som ett område som inte sällan eftersätts på grund av vad man menar vara resursbrister i organisationen. Detta är något som redovisas av flertalet organisationer och omständigheten är inte utmärkande för en särskild organisationstyp.

Några organisationer som deltagit i fallstudien saknar enligt egen utsago prioritering av utvärderingsarbetet och i många fall har det framkommit att rutiner gällande ansvar m.m. för detta arbete är odefinierade.

I fallstudien framförs av företrädare att utvärdering är särskilt viktig vid ramavtal där beställningar genomförs genom avrop från verksamheten eller där slutkunden tyvärr ofta inte har kännedom om kravställningen i förfrågningsunderlaget och de övriga villkor som gäller för avrop från ramavtalet.

En grundläggande förutsättning för att utvärdering ska vara möjlig är att kraven i upphandlingen och avtalen är tydligt utformade och entydiga, menar en av de intervjuade. Det bör, enligt flera företrädare, även definieras vem i organisationen som har ansvar för utvärdering och uppföljningen i kombination med en checklista eller rutiner för hur utvärdering ska genomföras.

Företrädare för en större organisation påpekar att användandet av särskilda kontraktsvillkor medför ett större ansvar för organisationen att säkerställa att kontraktsvillkoren uppfylls eftersom kraven inte prövas i samband med prövningen av anbuden utan först vid leverans. För detta ändamål menar personen att organisationen bör upprätta rutiner för hur utvärderingen genomförs och hur avvikelser dokumenteras och beivras. Flera personer har ansett att rutinerna för utvärdering även ska innehålla reglerade leverantörsmöten där det

aktuella kontraktet och att åtagandet diskuteras med aktuella leverantörer.

De organisationer som deltagit i fallstudien är införstådda med betydelsen av att arbeta med utvärdering för att uppnå den goda affären. Uppföljning och utvärdering behöver enligt intervjuade personer inkludera såväl målen i upphandlingen som de strategiska målen för respektive organisation.

Fallstudiens organisationer skiljer sig i stor utsträckning åt avseende hanteringen av utvärdering av tecknade kontrakt. En del organisationer har avtalscontrollers som ansvarar för att följa upp och granska leveranser, ur kvalitativt och kvantitativt hänseende. Störst brist avseende utvärderingen verkar finnas inom mindre kommunala och statliga organisationer.

En fördel som framhållits är att om avtalscontrollerfunktionen är organiserad under ekonomiavdelningen så har denna bättre insyn i faktureringen och hur avtal hanteras i verksamheten.

I vissa organisationer har dock ansvaret för avtalsuppföljning antingen ålagts upphandlare eller andra nyckelpersoner som berörs av avtalet. Att ansvaret för utvärdering ålagts en person i verksamheten har inte alltid inneburit att organisationerna har genomfört utvärdering på ett tillfredställande sätt.

Det framhålls att oberoende av vem som genomför den systematiska uppföljningen av avtalsutfallet så är detta ett behövligt instrument för att mäta avtalstrohet och uppnå effektivitet i upphandlingsarbetet.

Utvärdering medför även att organisationen kan ta fram nyckeltal och statistik vilket möjliggör kontroll och mätning av om eftersträvat mål uppnåtts för verksamheten. Gemensamt för deltagande organisationerna är att utvärderingen ses som ett ansvar som åvilar organisationen som helhet och inte den enskilda upphandlaren. Beroende på detta "kollektiva ansvar" blir den enskildes ansvar inte tillräckligt tydligt vilket i vissa fall orsakar brister.

Flera intervjuade anser att utvärdering, för att optimeras, ska bedrivas på olika nivåer i verksamheten, dels decentraliserat och dels på central nivå.

Den decentraliserade utvärderingen hanteras av dem som använder avtalen. Det är på denna nivå som kontroll av om leveransen av varan eller tjänsten motsvarar avtalat åtagande kan göras.

En betydelsefull del av utvärderingen som flera personer lyfter fram är att kunna ta lärdom av tidigare genomförda upphandlingar när en ny upphandling ska genomföras.

En förutsättning för att kunna mäta nyttan och effektiviteten av upphandlingar är nogsamt genomförda utvärderingar. Den offentliga upphandlingen lider i många avseenden av avsaknaden av nyttomätningar av exempelvis ramavtal eller hur vissa miljö eller tekniska krav förhåller sig till kostnader.

En brist som många påtalat är att det finns svårigheter med att identifiera relevanta nyckeltal och göra nyttoeffekt-mätningar. Samtliga upphandlande myndigheter och enheter i fallstudien betonar vikten av insamling av statistik och att arbete med nyckeltal möjliggör en effektivisering och kontinuerlig förbättring av upphandlingsarbetet. De intervjuade organisationerna använder olika nyckeltal och i skiftande omfattning. I flera fall förekommer brister i utvärdering och uppföljning vilket medför att det ofta saknas möjligheten att sammanställa relevanta nyckeltal.

Det har även konstaterats att några av de viktigaste parametrarna som upphandlande myndigheterna och enheter bör uppmärksamma vid hantering av nyckeltal är; jämförelse av priser inklusive effektiviserings- och vinster samt avtalstroheten för upphandlingskontrakt och ramavtal.

Bland de intervjuade organisationerna har följande nyckeltal använts och mätts;

- antal anbud per upphandling
- antal genomförda upphandlingar
- vilka förfaranden som används vid upphandlingar
- tid för att genomföra upphandlingar
- antal överprövade upphandlingar
- priser inklusive totalkostnadsberäkningar, vinster, besparingar etc.
- avtalslojalitet mot upphandlingskontrakt och ramavtal
- små och medelstora företags möjlighet att leverera till offentliga sektorn
- kravställningar avseende miljö- och socialhänsyn

Vad gäller revision och uppföljning av upphandlingsarbetet meddelar i stort sett samtliga undersökta organisationer att sådana genomförs. I vissa fall äger internkontroll rum medan det i andra fall görs externa revisioner av bl.a. Riksrevisionen. Det finns dock brister gällande möjligheter till mätning av effektivitet och inte sällan avser granskning och revisioner endast en liten del av det som kan anses vara kopplade till upphandlingsfrågor.

4.2.5 Övrigt

Fallstudien visar att det finns ett starkt intresse för att fokusera på affärer och effektivitet snarare än för att hantera juridiska frågeställningar.

Flera av de intervjuade påpekar att problematik med överprövningar utgör ett hinder i verksamheten. Utöver att vara mycket kostnadskrävande påverkar överprövningar möjligheterna att planera verksamheten. Vidare säger man att detta leder till att upphandlingarna får en juridisk prägel som i vissa fall innebär den goda affären inte uppmärksammas.

Omfattningen av antalet överprövningar framhålls från flera företrädare innebära en stor arbetsbelastning vilken innebär en negativt inverkan omständighet vad gäller att arbeta strategiskt. Mängden överprövningar och riskerna att överprövningar ska äga rum framhålls av de flesta undersökta organisationerna inverka menligt på dess upphandlingsarbete.

Överprövningsärenden hanteras oftast internt hos de intervjuade. De hanteras då av jurister inom upphandlingsfunktionen eller jurister placerade på organisationens juridiska avdelning. Inom de mindre organisationerna saknas ofta tillgång till juridiskt expertis internt.

Ett flertal företrädare anger att det finns stora skillnader i domstolarnas tolkningar och att det finns behov av en enhetlig rättspraxis. En orsak som görs gällande till otydligheten är brister kompetens inom upphandlingsområdet hos domstolarna.

En organisation menar att införande av en preklusionsfrist avseende överprövningar skulle kunna innebära en förenkling för upphandlande myndigheter och enheter.

Flera organisationer menar vidare att de särskilda förutsättningar som gäller för just deras verksamhet och de upphandlingsföremål som är aktuella för dem påverkar deras möjligheter att följa LOU och att göra goda affärer. Dessa menar att deras verksamhet är av sådan särart att man inte kan följa exempelvis lagstadgade minimitider eller att det krävs förhandling, som inte alltid lagen medger, för att uppnå bästa resultat.

Avseende höjning av direktupphandlingsgräns går åsikterna isär, vissa företrädare menar att en sådan skulle innebära stora förenklingar samtidigt som andra, i huvudsak större organisationer, menar att detta inte skulle påverka deras verksamhet nämnvärt.

4.3 Vad har föranlett strategiskt upphandlingsarbete?

Inom de organisationer som varit föremål för fallstudien finns ett antal exempel på att upphandlingsfunktionen fått ett lyft genom att

upphandlingens betydelse för organisationen och medborgarna uppmärksammas.

Personliga egenskaper, engagemang och kompetens hos företrädare för upphandlingsfunktionerna kan enligt vår bedömning inte underskattas. Det kan snarast sägas att detta utgör en förutsättning för att upphandlingsfrågor ska "lyftas i organisationen".

Det är angeläget att företrädare för upphandlingsfunktionen framhåller effekterna av att denna gör ett bra jobb eller våga säga ifrån när avdelningen inte ges möjlighet att göra ett bra jobb. Detta kan göras genom att beskriva upphandlingens förtjänster, bl.a. genom att goda exempel på upphandlingar som lett till kostnadsbesparingar och/eller ökad kvalitet framhålls och hur uppföljningsarbete kan påverka den faktiskt erhållna kvaliteten.

Upphandlingsfunktionerna bör även framhålla de kvalitativa och ekonomiska risker som inträder för verksamheten om inte ett strategiskt förhållningssätt intas.

En anledning till att upphandlingen behandlas som en mer strategisk funktion i vissa organisationer är att graden av konkurrensutsättning ökar.

Skälen till detta kan vara politiska, men också mer konkret av verksamhetskaraktär. Det kan handla om att det fattas beslut om att en organisation främst ska vara en duktig beställare snarare än expert på produktion av exempelvis tjänster.

Vidare framhålls av flera representanter att regelverket som omgärdar den offentliga upphandlingen är en bidragande orsak till att upphandlingsfunktionen intar en mer betydelsefull roll i organisationen. Lagstiftningen uppfattas inte sällan som krånglig och formell, men kan de facto innebära att upphandlingsfunktionen bl.a. tilldelas ytterligare resurser och därför har större möjlighet, om kompetens finns, att fokusera på att göra goda affärer.

En framgångsfaktor när upphandlingsfunktionen intagit en strategiskt viktig funktion är den ökade utsträckningen affärsmässiga avvägningar som görs i upphandlingar.

Uppmärksammandet av sambandet mellan verksamhetens övergripande mål och de effekter som upphandlingsarbetet har även det varit en betydelsefull del för de fall där upphandlingsfunktionens roll utvecklats i strategisk riktning.

En ytterligare aspekt som påverkar hur, framförallt ledningarna, ser på upphandlingsfunktionen inom organisationen är yttre påverkan i form av mediebevakning. De inte sällan negativa uppgifterna om hur offentlig upphandling sköts inom vissa organisationer kan

påverka hur man ser på vikten av att följa regelverk och att förvalta offentliga medel på bästa sätt.

4.4 Framgångsfaktorer för strategiskt upphandlingsarbete

Vi har under arbetets gång identifierat flera framgångsfaktorer som möjliggör ett strategiskt och högkvalitativt upphandlingsarbete.

Flertalet av de upphandlande myndigheter och enheter som ingått i fallstudien genomgår eller har genomgått förändringsarbete av organisationsstrukturen med syfte att effektivisera upphandlingsfunktionen. Inom dessa organisationer finns i dagsläget ofta upphandlingsfunktionen såväl centraliserad som decentraliserad.

Att upphandlingsfunktionen har ledningens stöd har visat sig vara av störst betydelse för möjliggörande av strategisk upphandling.

I vår definition av strategiskt upphandlingsarbete utgör detta ett kriterium och baserat på vad som framkommit genom vår undersökning finns anledning att särskilt belysa vikten av just detta kriterium. Ledningens stöd har, i förekommande fall, inneburit att upphandlingsfunktionen erhållit rätt bemanning.

Vi framhåller i vår studie att det krävs att beslutsfattare inom organisationerna förstår hur upphandlingsarbetet påverkar den övriga verksamheten inom organisationen. Flera organisationer påpekar att en avgörande faktor för att det ska vara möjligt att skapa sådan förståelse är tydliga kommunikationsvägar inom organisationen.

Inom de organisationer där det som upphandlas är en del av kärnverksamheten verkar denna förståelse vara mycket större än i de fall där mer indirekt påverkande tjänster och varor upphandlas.

En fråga som kan ställas är;

Vad kostade upphandlingsföremålet före upphandlingen kontra vad kostar upphandlingsföremålet efter genomförd upphandling?

I dessa fall kan det framstå som lättare att framhålla upphandlingens faktiska påverkan. Något som bör beröras är dock den mer svåröverskådliga kostnadsökande effekt som kan inträda om exempelvis förändringar i kvalitetsnivån äger rum eller om inte uppföljning av avtal sker, om personer i organisationer inte följer upphandlade avtal vid köp och påverkan av mindre rationell kravställning i upphandlingar.

Den senare problematiken verkar för upphandlingsfunktionerna svår att påvisa även med stöd av regelverken för upphandling inom det offentliga. Det finns dock flera exempel på effektiviseringsaktiviteter som framkommit under vår studie. Ett

sådant är användandet av e-handelssystem och vidsträckt utbildning av personer som köper från befintliga avtal.

Något som hanteras i liten utsträckning hos de olika organisationerna är intern statistik och användandet av nyckeltal som verktyg för att påvisa kostnads- och kvalitetsaspekter. Vår bedömning är att de upphandlande myndigheterna och enheterna bör vidta förbättringsåtgärder. Detta för att få en bättre överblick avseende upphandlingsarbetet. Påvisande av positiva nyckeltal kan också bidra till ett ökat fokus på upphandlingsarbetet.

I de organisationer som kontrollerar genomförda upphandlingar, leveranser under avtalstiden och avrop finns större möjlighet att identifiera organisationens faktiska behov och att säkerställa om upphandling enligt visst förfarande måste göras. Ett annat exempel som påvisar hur en organisation ur strategiskt perspektiv kan arbeta med upphandling är om det inom en organisation inrättats en särskild avropsenhet för en viss kategori upphandlingar.

Genom att se helheten i upphandlingens processer, dvs. att arbetet fortsätter även efter det att avtal tecknats, kan organisationer säkerställa att anskaffning från upphandlade ramavtal sker på ett effektivt sätt.

Inte sällan är det en uttalad policy att upphandlingsfunktionen ska ge stöd vid genomförande av köp inom organisationen. Detta stöd menar vi inte enbart ska bestå i beskrivning och hantering av gällande regelverk utan ska i högsta grad omfatta konkret affärsrådgivning. Detta synsätt medför en förändring i den traditionella upphandlarrollen till förmån för ökat affärsmannaskap.

Upphandlingsfunktionerna måste vara experter på att göra affärer baserat på verksamhetens behov. Vidare måste de kunna de regelverk som omgärdar den offentliga upphandlingen. Detta är också en förutsättning för att upphandlarnas status ska tillerkännas.

Det finns dock exempel på att det i organisationer med många beställare finns en problematik innebärande att upphandlingsfunktionen inte rådfrågas i tillräcklig utsträckning. I teorin finns två lättillgängliga åtgärder. Dessa är:

1. gör det obligatoriskt att rådfråga upphandlingsfunktionen vid mer komplicerade eller kostsamma köp
2. tillse att upphandlingsfunktionen har tillräckliga, och kompetenta, resurser för att ikläda sig en rådgivande roll.

Utöver den påverkan ur långsiktigt perspektiv som flera företrädare menar är avgörande för att utforma upphandlingsarbetet på bästa sätt framhålls av flera parter vikten av att upphandlingsfunktionen involveras tidigt i upphandlingsprocessen. Såsom ovan påpekats

menar flera företrädare att upphandlingsfunktionen ska vara affärsexperter vilket kräver att personer med upphandlingskompetens stödjer verksamheten vid genomförande av affärsanalyser, beställning/ avrop samt vid utvärdering och uppföljning. Om inte upphandlingsfunktionen involveras i hela upphandlingsprocessen riskerar detta också att leda till att upphandlingsfunktionen enbart blir en administrativ funktion. Detta synsätt ansluter till vad som åskådliggjorts med figuren avseende ansvarsroller i avsnitt 3.3.1.

En annan framgångsfaktor som görs gällande av flera organisationer i vår undersökning är en ökad grad av centralisering av upphandlingsfunktionen. Anledningarna till detta är flera;

- Ökad kontroll av genomförda upphandlingar
- Bättre möjlighet till uppföljning
- Samordning av upphandlingar där gemensamt behov finns
- Personer med rätt kompetens genomför upphandlingar

Många organisationer påpekar vikten av att det finns en sammanhållande funktion vilken ansvarar för det totala upphandlingsarbetet i organisationen. Detta för att möjliggöra en helhetssyn på de köp som sker inom organisationen och för att möjliggöra strategiska avvägningar och bl.a. framtagande av styrdokument och rådgivning.

Den vanligaste strukturen avseende organisation verkar i de undersökta organisationerna vara en blandning av att det finns en central upphandlingsfunktion, med varierande storlek, och att det även sker upphandlingar decentraliserat.

En ytterligare framgångsfaktor som flera organisationer gör gällande är samverkan. Samverkan kan ske inom en organisations olika avdelningar eller genom separata förvaltningar. Samverksansarbetet kan omfatta genomförande av samordnade upphandlingar, att man anordnar gemensamma leverantörsträffar eller att organisationerna anordnar utbildningar tillsammans eller skapar forum för erfarenhetsutbyte. Det har framkommit att det i flera fall finns ett stort behov av att samverka, framförallt inom mindre organisationer, med andra som bedriver en liknande verksamhet. Inom flera organisationer finns exempel på att sådan samverkan genomförts.

Ett exempel på en framgångsfaktor via intern samverkan är användandet av distributionscentraler.

I de undersökta organisationerna finns exempel på användning av distributionscentral inom både kommun och landsting. Dessa centraler bedöms av företrädarna ha flera fördelar, bl.a. följande;

- Möjliggör för SME att lämna anbud
- Minskad miljöpåverkan
- Kostnadseffektivitet
- Ökad möjlighet att kontrollera köp från avtal
- Samordningsvinster genom att flera upphandlande myndigheter/enheter använder dem

Många organisationer gör gemensamma upphandlingar eller ansluter sig till ramavtal som upphandlas på nationell nivå. Att genomföra eller använda sig av samordnade ramavtalsupphandlingar kan innebära såväl en avlastning för de mindre upphandlande myndigheterna och enheterna samtidigt som att effektivisering äger rum genom att ett samlat behov kan innebära förmånliga villkor.

Vidare påpekar flera av de intervjuade att samverkan genom mer eller mindre formella externa nätverk innebär en möjlighet att diskutera frågor som de olika organisationerna har gemensamt och kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Vid sidan av samverkan med externa parter framhålls vikten av att samordna behov internt och att utnyttja den kompetens som finns inom organisationen.

4.5 Skillnader mellan upphandling i stat, kommun och landsting

För de organisationer som uppfyller kriterier att vara upphandlande myndighet eller enheter finns ett gemensamt regelverk i form av bland annat LOU och LUF. Det finns flera likheter avseende hanteringen av frågeställningar inom strategisk upphandling. Det finns dock ett antal förutsättningar för den faktiska hanteringen av upphandlingsärenden som är högst olika mellan stat, kommun och landsting. De skillnader som vi identifierat som de mest påtagliga är:

1. I kommuner och landsting är det politiska inflytandet över upphandlingar betydligt större än i statliga myndigheter.
2. I kommuner och landsting fattas tilldelningsbeslut i många fall av politiska nämnder till skillnad från statliga myndigheter där tjänstemän oftast fattar beslut om att tilldela kontrakt.
3. Trycket, på framför allt kommunpolitiker, att gynna det lokala näringslivet är annorlunda än vad som är fallet för statliga myndigheter och stora landsting och regioner.

4. Stora statliga myndigheter, landsting och kommuner har så gott som alltid särskilda upphandlingsfunktioner, som ofta är mer utvecklade till skillnad från mindre kommuner.
5. Statliga myndigheter tillämpar inköpssamordning genom förordning.
6. Kommuner och landsting tillämpar frivillig inköpssamordning i olika varierande former.

Ett särdrag som tidigare påpekats, vilket även beskrivs i Upphandlingsutredningens delbetänkande, som urskiljer den kommunala sektorn från övriga organisationstyper är att små kommuner med begränsade upphandlingsresurser har skyldighet att utföra samma uppgifter och tillhandahålla samma service som stora kommuner.

Uppgifter som åläggs kommuner ska genomföras oberoende av kommunens storlek eller organisation av upphandlingsfunktionen.

De delar av regelverket som upplevs som komplicerade är naturligtvis särskilt betungande för de mindre kommunerna som saknar upphandlingsresurser. Motsvarande svårigheter återfinns även inom små statliga myndigheter. Vi delar Upphandlingsutredningens bedömning att de "mindre" landstingen inte i samma utsträckning riskerar resursbrist.⁵⁰

I likhet med Upphandlingsutredningens delbetänkande⁵¹ förespråkar flertalet av de intervjuade nyckelpersonerna att särskild hänsyn bör tas i fråga om att stödja mindre statliga och kommunala myndigheter och enheter i arbetet med strategiska upphandlingsfrågor.

Vad gäller synen på upphandling som en strategiskt viktig verksamhet kan, baserat på vår fallstudie, inga absoluta slutsatser dras om huruvida organisationstyp eller geografisk placering påverkar organisationens arbete med strategisk upphandling.

Liksom tidigare påpekats är denna inställning inte heller alltid beroende av hur betydelsefull upphandlingsarbetet är för organisationen i övrigt, men storleken, tillsammans med organisationens storlek är påverkande faktorer.

⁵⁰ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 47

⁵¹ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 46 f.

5 KVALITETS- OCH KOSTNADSFAKTORER

Den offentliga upphandlingens betydelse för tillhandahållandet av offentliga tjänster till medborgare är betydande. Att arbeta strategiskt medför att upphandlingar i större utsträckning uppnår syftet med upphandlingarna och att verksamhetsmålen uppnås. Genom att planera upphandlingsarbetet i god tid och fokusera på strategiskt genomförda upphandlingar kan organisationerna i större utsträckning premiera innovation, utveckling av verksamhet och ökad kundnytta.

En upphandlingsfunktion som har tillräckliga resurser och personal med rätt kompetens och erfarenhet har möjlighet att utforma upphandlingar som leder till den totalekonomiskt bästa affären istället för att fokusera på kortsiktiga effekter och enskilda prisposter.

Det är under den inledande fasen, affärsanalysen, samt i det senare skedet vid utvärdering och uppföljning, som en myndighet eller enhet har störst möjlighet att påverka om en god och effektiv affär uppnås.

Att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor kan även sägas innebära ett antal kostnader som kan vara svårdefinierade. Ur ett totalkostnadsperspektiv leder dock ett strategiskt förhållningssätt, till upphandlingsarbetet i stort och vid genomförande av specifika upphandlingar, till ekonomiska och kvalitativa vinster.

Ett antal risker med att inte agera strategiskt i upphandlingsfrågor kan identifieras. Dessa inbegriper risker för;

- Lägre kvalitet i offentliga tjänster, vilka ofta drabbar enskilda individer
- Att det offentliga genom "dåliga affärer", eller brister i utvärdering och uppföljning, betraktas som oseriösa aktörer
- Att konkurrensen inte nyttjas effektivt
- Ökade kostnader
- Lagöverträdelser

5.1 Potentiella vinster med strategiskt upphandlingsarbete

Den offentliga upphandlingens betydelse för tillhandahållandet av offentliga tjänster till medborgare är betydande. Av den anledningen medför ett strategiskt förhållningssätt till upphandlingsarbetet flera

förtjänster för det offentliga och för allmänheten samt näringslivet. Dessa kan bland annat vara följande;

- Fokus på totalkostnader istället för kortsiktigt prispokus
- Möjlighet till högre kvalitet genom bättre förberedande analys
- Möjlighet att begränsa risker med oönskade konsekvenser genom bättre analys innan upphandlingen påbörjas.
- Möjlighet att stimulera näringslivet genom att öppna upp för bättre konkurrens.
- Möjliggöra nya lösningar på de behov som en upphandling skall tillgodose
- Möjlighet att öka den egna beställarkompetensen.
- Klargörande av innehåll i och ansvar för kontraktsstyrning

Organisationer som arbetar utifrån ett strategiskt perspektiv har i sin verksamhet att ta ställning till en rad olika beslut som rör upphandlingsarbetet och utformning av såväl organisation, behörigheter och av enskilda upphandlingar. Att arbeta strategiskt medför att upphandlingar i större utsträckning uppnår syftet med upphandlingen och därmed uppnår verksamhetsmålen.

Genom att planera upphandlingsarbetet i god tid och fokusera på strategiskt genomförda upphandlingar uppnås möjligheten att till exempel premiera innovation, utveckling av verksamhet och öka kundnyttan hos målgruppen för upphandlingen. Verksamheter som arbetar på ett strategiskt sätt har lättare att följa mål och därmed uppnå den goda affären, oavsett definition av vad som är en god affär för organisationen.

Verksamheter som är strategiskt orienterade har i större utsträckning fokus på totalkostnad istället för pris.

Ett exempel som ofta framhävs är att kostnaden för vissa upphandlingsföremål är avsevärt högre vad gäller driftkostnader än anskaffningskostnader och att detta behöver beaktas i upphandlingsfasen. En upphandlingsfunktion som har tillräckliga resurser och personal med rätt kompetens och erfarenhet har möjlighet att utforma upphandlingar som leder till den totalekonomiskt bästa affären istället för att fokusera på kortsiktiga effekter och enskilda prisposter.

Vinsterna med strategisk upphandling presenteras sammanfattningsvis nedan;

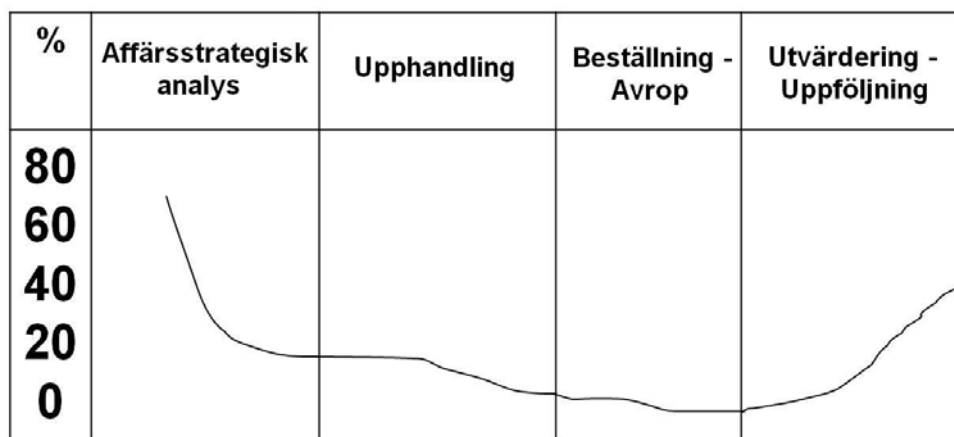
Strategisk upphandling medför som regel att

- verksamhetsmålen uppnås i högre grad

- en sund och effektiv konkurrens uppnås mellan leverantörerna
- flexibla lösningar erhålls som utvecklar verksamheten
- lägre totalkostnad och lönsamhet genom den goda affären
- incitament för leverantörer att utveckla verksamheten
- systematisk uppföljning vilket medför kännedom om organisationens anskaffningsbehov och nyckeltal

Det är under den inledande fasen i en upphandling som en myndighet eller enhet har störst möjlighet att påverka om en upphandling ska bli en god och effektiv affär eller inte. Det är av den anledningen särskilt viktigt att upphandlingsfunktionen är delaktig vid genomförandet av den affärsstrategiska analysen och framtagande av målen för enskilda upphandlingar. Nedan redovisas kostnadspåverkan som en verksamhet kan påföra vid en upphandling och var den, baserat på vår erfarenhet är som störst. Som framgår nedan är detta vid den affärsstrategiska analysen och utvärdering - uppföljning.⁵²

Kostnadspåverkan vid upphandling



Det finns möjligheter till ekonomiska besparingar på längre sikt vid ökad intern och extern samordning till större volymer vid genomförande av offentliga upphandlingar. Det finns vidare möjligheter till villkorsförbättringar som en följd av samordnade inköp med större volymer. Enligt vår bedömning finns också en mycket stor möjlighet

⁵² Kalle Krall och Eva-Lotta Sandberg, Strategiska offentliga inköp, s. 11.

till ekonomiska besparingar över tid vid hög trohet till ramavtal. Detta uppnås genom ständig utvärdering och uppföljning av genomförda upphandlingar. Vidare bedömer vi att uppföljning av att avtalade villkor erhålls är en betydande källa för kostnadsreduceringar.

Det är vidare av avgörande betydelse att upphandlande myndigheter och enheter har sådan överblick över sitt inköpsmönster att det går att ta fram underlag för framtida affärsstrategiska beslut. Det kan exempelvis innebära att det krävs att inköp i organisationen registreras i ett inköpssystem för att möjliggöra utvärdering och uppföljning av genomförda upphandlingar.

Ett exempel på hur ett strategiskt arbete kan leda till flera goda effekter är att ett antal svenska kommuner efter en strategisk analys av sina köp av livsmedel och andra förbrukningsvaror kommit fram till att metoden att använda sig av en distributionscentral kan göra det möjligt också för små leverantörer att bli leverantör till offentliga kunder.

Fördelar som vunnits genom detta förfarande är bl.a. följande⁵³:

1. Man får kontroll över kostnader i distributionsledet och kan konkurrensutsätta denna tjänst separat vilket normalt leder till bättre konkurrens.
2. Man möjliggör för små företag att kunna leverera enstaka varor som dessa företag är specialiserade på.
3. Genom att använda distributionscentralen för olika förbrukningsvaror kan man minska miljöbelastningen vad avser transporter inom en kommun.
4. Genom färre transporter kan man öka trafiksäkerheten på skolor, förskolor mm genom att färre fordon som rör sig i dessa riskmiljöer.

5.2 Kostnader förknippade med upphandling

Att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor kan även sägas innebära ett antal initiala, och ibland svårdefinierade, kostnader.

⁵³ Se vidare de kommentarer som framförts av företrädare för de organisationer som intervjuats i fallstudien, avsnitt 4.4.

Ur ett totalkostnadsperspektiv för upphandlande myndigheter och enheter är det dock vår bestämda uppfattning att ett strategiskt förhållningssätt både till upphandlingsarbetet i stort och vid genomförande av specifika upphandlingar kan ge stora ekonomiska och kvalitativa vinster. En ekonomisk investering i upphandlingsarbetet och enskilda upphandlingar kan enligt vår mening alltså innebära stora möjligheter till kostnadsbesparingar för verksamheten.

För ett antal delar i det strategiska arbetet med upphandlingsfrågor kan inte heller några konkreta kostnader, annat än de förknippade med tidsåtgången för involverade personer, fastställas.

Detta följer av att många strategiskt betydelsefulla avvägningar består i diskussioner och beslut av om viss verksamhet ska upphandlas, vilket affärsupplägg som ska tillämpas etc.

Kostnaden kan i dessa fall sägas vara förknippad med tillgång till affärskunskap och kunskap om det behov som finns inom en organisation. Dessa aspekter är av naturliga skäl svåra att prissätta. Dock ökar självfallet de initiala kostnaderna för en upphandling om upphandlingen exempelvis föregås av en omfattande affärsstrategisk analys i förhållande till om ingen tid avsätts för sådana aktiviteter.

För att åskådliggöra en del av kostnadsbilden vid ett strategiskt förhållningssätt vill vi belysa den tid som enligt vår uppfattning måste avsätts för enskilda upphandlingar.

Kostnaden för genomförande av upphandlingar varierar. Vidare förekommer en stor kostnadsvariation inom olika moment kring upphandlingen såsom affärsstrategisk analys, kravställning enligt regelverket och avslutningsvis utvärdering och uppföljning. I vissa upphandlingar är utformningen av kravställningen den betungande delen av upphandlingsprocessen medan prövning och utvärdering av anbuden kan dominera kostnaden för en annan upphandling

Den administrativa kostnaden för en upphandling har berörts i rapporten "Regelverk och praxis i offentlig upphandling" författad av Per Molander på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

I rapporten åskådliggörs ett exempel på kostnaderna för en förenklad upphandling som bedöms vara av enklaste slag.⁵⁴ Total tidsåtgång uppskattas i det aktuella exemplet, baserat på uppgifter

⁵⁴ Den redovisade tidsåtgången inkluderar inte i alla avseenden medverkan från annan än upphandlingsfunktionen.

från Örebro kommun, vara 52 timmar.⁵⁵ Tidsåtgång för eventuell överprövning ingår inte. Kostnaderna exklusive överprövning uppskattas till 18 200 kr.

I förhållande till detta vill vi framhålla vår syn på vad som fordras avseende tidsåtgång för en upphandling. Enligt vår bedömning fordras mer än ca 50 timmars arbete för att genomföra en annonserad upphandling för att nå ett gott resultat.

Ett mer strategiskt förhållningssätt kräver större insatser rent tidsmässigt, men kan också innebära att mer optimala lösningar erhålls som ur ett totalkostnadsperspektiv innebär stora besparingar.

Vad gäller tidsåtgången för en normalupphandling som inte är av mycket enkel karaktär innebär denna enligt vår bedömning en genomsnittlig tidsåtgång mellan 200 och 300 timmar.

Nedan följer en uppskattning av tidsåtgången för en enklare typ av upphandling.⁵⁶ Exemplet avser en upphandling av konsulttjänster i en kategori som upphandlats tidigare av den aktuella upphandlande myndigheten eller enheten. Om den upphandlande myndigheten eller enheten inte har tidigare kunskap i området åtgår mer tid, särskilt i förberedelsefasen.

Förberedelsefas

Moment	Tid (timmar)
Inläsning bakgrund/tidigare upphandling	3
Marknadsundersökning	6
Diskussioner med användare eller uppdragsgivare	6
Tidsåtgång för strategiska överväganden för upphandlare och dem som skall bruka tjänsten	20

Förberedelsefas cirka 15 timmar (upphandlare) totalt 35 timmar

⁵⁵ Per Molander, regelverk och praxis i offentlig upphandling, s. 79.

⁵⁶ Tabellen är hämtad från Kalle Krall och Eva-Lotta Sandberg, Strategiska offentliga inköp.

Upphandlingsfas

Moment	Tid (timmar)
Affärsstrategiska överväganden mellan brukare och upphandlare	10
Kvalitetssäkra kravspecifikation ur kommersiellt och juridiskt perspektiv	10
Formulera krav på leverantör	10-15
Ta fram och formulera utvärderingskriterier och prismodell	10-15
Ta fram avtalsförslag	10
Formulera administrativa villkor	2
Lämna kompletteringar och förtydliganden under anbudstiden	10
Anbudsöppning	2
Prövning och utvärdering av inkomna anbud (ca 8-10 st.)	50
Förtydliganden av anbud	8
Interna möten	8
Upphandlingsprotokoll	8
Förslag till beslut	1
Originalavtal (1 styck)	4
Tilldelningsbeslut	1
Avtalsskrivning	1
Dokumentation och administration	15

Upphandlingsfas cirka 160 -170 timmar, (Upphandlare och brukare samt ledning)

Avtalslansering

Moment	Tid (timmar)
Information till avtalsanvändare	5
Start av uppdrag med leverantör	1
Inledande frågor från användare	3
Avtalsuppföljning och kontraktsstyrning - brukare	30

Avtalsfas cirka 40 timmar (Upphandlare och brukare).

Avstämning inför nästa upphandling

Moment	Tid (timmar)
Genomgång med uppdragsgivare/brukare	5
Dokumentation av resultat	5

Avstämningsfas cirka 10 timmar.

Med stöd av elektroniska upphandlingssystem kan ett antal punkter ovan effektiviseras avseende tidsåtgång. Exempelvis vad gäller anbudsöppning, dokumentation samt till viss del avseende prövning och utvärdering av anbud. Detta medför att upphandlande myndigheter och enheter därmed kan frigöra resurser som kan användas för andra moment i upphandlingsprocessen, såsom affärsanalysarbete samt uppföljning och utvärdering av tecknade kontrakt.

Vår bedömning av vilken tid som bör läggas på en upphandling måste avgöras med hänsyn till inköpssärkostnaden i förhållande till den totala besparing som bedöms kunna uppnås.

Med total besparing avses i detta hänseende naturligtvis inte bara direkt prismässiga besparingar utan även indirekta besparingar som inträder genom ökad kvalitet och tillfredställda behov.

Det totalekonomiskt bästa valet är därför inte sällan att den upphandlande myndigheten eller enheten investerar mer tid i upphandlingar. I vissa andra fall är det mer lämpligt att inte avsätta motsvarande tid och att effektivisera arbetet genom bl.a. samordnade ramavtal där sådana finns att tillgå.

Vad gäller upphandlingsfunktionens struktur och verktyg finns ytterligare aspekter, utöver resurser, som initialt kan innebära kostnader, men som totalt sett säkerställer att man kan arbeta strategiskt. Dessa kan vara bl.a. styrdokument och riktlinjer, upphandlingssystem, utbildning och kompetensutveckling, avtalsdatabaser etc. Det är också tydligt att vissa kostnader förknippade med utvärdering och uppföljning av avtal måste accepteras. Utvärdering, uppföljning och mätning av kvalitet i förhållande till kostnader bidrar till att öka sannolikheten att uppnå den totalekonomiskt bästa affären.

I kostnadshänseende vad gäller genomförande av upphandlingar kan påpekas att användandet av affärssystem och upphandlingssystem som it-stöd kan bidra till att effektivisera upphandlingsförfaranden avseende vissa administrativa kostnader.

Dessa besparingar kan då användas i de segment där störst påverkansmöjligheter finns, nämligen gällande den affärsstrategiska analysen och vid utvärdering och uppföljning.

5.3 Risker vid bristande strategiarbete

De risker som inträder i de fall en upphandlande myndighet eller enhet inte arbetar med upphandlingsfrågor på ett tillräckligt utvecklat sätt kan identifieras. Risker som, om de inträder, kan bli kostsamma både ekonomiskt och ur ett verksamhetsperspektiv.

I de organisationer som vi har intervjuat förefaller en av de mest påtagliga riskerna för upphandlingsarbetet vara att organisationen i för stor utsträckning arbetar med operativa frågor och att detta medför att strategiska frågor inte prioriteras och att planeringen av upphandlingsarbetet därmed blir lidande.. Vi upplever att huvudorsaker till detta kan vara resursbrist och egen brist på förmåga att prioritera i upphandlingsarbetet. Flera framhåller att det viktigaste är att få avtal på plats och då får de strategiska avvägningarna träda åt sidan. Dessa omständigheter kan leda till att den långsiktiga planeringen av upphandlingsarbetet försakas vilket kan leda till ekonomiska förluster.

Om det strategiska upphandlingsarbetet försummas kan detta vidare innebära att verksamhetens, och i slutändan, medborgarnas behov inte tillfredställs eller i alla fall riskeras. Konsekvenserna blir som mest märkbara för upphandlingar som avser kärnverksamhet eller till denna nära knutna tjänster. Som exempel kan sägas att om inte tillvägagångssättet för konkurrensutsättning av ett äldreboende planeras och upphandlas med relevanta krav på kvalitet och incitament för leverantören att göra ett bra arbete, riskerar detta att drabba den enskilde. Följs villkor och ställda krav inte heller upp blir följderna i många fall än mer långtgående.

Att inte arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor kan även medföra direkta eller indirekta ekonomiska konsekvenser. En av dessa kan vara att upphandlande myndigheter eller enheter inte nyttjar konkurrensen på en marknad varpå ökade totalkostnader uppstår. Riskerna kan även inbegripa kostnader för överprövning, upphandlingsskadeavgift m.m.

Orsakerna till upplevda brister som har framhållits i vår undersökning varierar och kan bero på att organisationerna inte ställer relevanta krav på det som upphandlas, inte följer upp den upphandlade verksamheten eller saknar kostnadsstyrning och samordning. Oavsett orsak drabbas ofta den enskilde direkt eller indirekt. Det är därför av stor vikt att ledande befattningshavare i förväg inser de konsekvenser som bristfälligt strategiskt upphandlingsarbete kan medföra. I detta avseende får påpekas att de personer som ansvarar för upphandlingsfunktionen har ett ansvar för att redovisa sådana aspekter internt för att öka möjligheterna till insikt och därmed förändring.

En risk kan vara om det offentliga uppfattas som en oseriös aktör, på grund av bristande kompetens och affärsmässighet, i dess upphandlingsarbete. Sådana brister kan leda till att detta synsätt "smittar av sig" på bilden av kärnverksamheten. Därigenom kan, om det vill sig illa, upphandlingsrelaterade brister leda till att myndigheten eller enheten inte uppfattas fullgöra sitt uppdrag mot allmänheten.

Att inte lyfta fram upphandlingsfrågor kan också leda till risker för lagöverträdelse och risker kopplade till avtalstroheten i organisationen. Bestämmelser enligt gällande rätt anger exempelvis att en upphandling inte får delas upp i flera kontrakt i syfte att komma under tröskelvärdena. Avtal inom samma kategori varor och tjänster ska räknas ihop vid direktupphandlings- eller tröskelvärdesberäkningen. Saknas tillräcklig uppföljning i det avseendet finns en överhängande risk att lagens regler träds för när och att den upphandlande myndigheten eller enheten drabbas av rättsliga följder på grund av det felaktiga agerandet.

Problemet med otillåtna direktupphandlingar verkar vara något som merparten av upphandlande myndigheter och enheter brottas med. Det är inte avgörande om myndigheten är stor eller liten och heller inte enbart beroende av hur upphandlingsfunktionen är organiserad. Det saknas i de flesta fall uppföljningsbara förteckningar över de direktupphandlingar som en upphandlande myndighet eller enhet genomför. Bristen på rutiner och begränsningar i ekonomisystem i det närmaste omöjliggör kontroll av om upphandlingarnas samlade värde inryms inom i lagstiftningen föreskrivna beloppsgränser.

En aspekt som medför ökad risk för avtalsotrohet är att upphandlingsfunktioner sällan tilldelats mandat att följa upp och beivra otillåtna direktupphandlingar inom en organisation trots att dessa kommer upphandlarna till känna. Saknas rutiner för beivrande av felaktigt genomförda upphandlingar eller avrop innebär detta att samma misstag kan upprepas flertalet gånger inom samma organisation och av samma person.

6 ERFARENHETER FRÅN PRIVAT UPPHANDLINGSARBETE

Vår fallstudie visar att det finns likheter mellan privata och offentliga organisationer och att vissa lärdomar för det offentliga kan hämtas från inköpsprocesser i privata företag. Under fallstudien intervjuades nyckelpersoner inom två privata företag.

Representanter för upphandlingsfunktionerna för ett internationellt bolag inom IT-branschen samt ett bolag inom byggsektorn intervjuades.

De huvudsakliga lärdomarna från den privata sektorn är att upphandlande myndigheter i större utsträckning behöver upprätthålla leverantörskontakter samt att upphandlande myndigheter och enheter i sin verksamhet och vid genomförande av upphandlingar måste vara kommunikativa och flexibla. Upphandlande myndigheter och enheter bör i större utsträckning bjuda in leverantörer till dialog och försöka identifiera affärsmöjligheter för att öppna för konkurrens mellan leverantörer.

De privata aktörer som deltagit i undersökningen rekommenderar att offentliga upphandlingar i större utsträckning bör riktas mot funktionell kravställning för att möjliggöra nytänkande och innovation.

Vad gäller utvärdering och uppföljning visar vår studie att företag inom den privata sektorn i större utsträckning har styrning avseende vilka som har behörighet att genomföra inköp och därmed ökar avtalstroheten mot tecknade avtal. Tillsammans med systemstöd för inköp och möjligheten att hantera avtalsuppföljning medför detta att den privata sektorn lättare kan följa upp inköpsmönster i organisationen. Utökad styrning och förbättring av systemstöd kan bidra till positiva kvalitetseffekter varför det offentliga bör dra lärdom av det privata i detta avseende.

De intervjuade, inom privat sektor, genomför i större utsträckning utvärdering av inköpseffektivitet samt företar löpande mätningar av inköp utanför befintliga avtal samt andra för verksamheten relevanta nyckeltal. Detta utgör aspekter som enligt vår mening kan bli framgångsfaktorer för en ökad effektivitet i offentliga upphandlingar.

Trots att offentliga organisationer verkar under omständigheter som skiljer sig från de privata så visar vår fallstudie att det finns likheter mellan privata och offentliga organisationer.

I utredningen "Konkurrens på kommunala villkor" presenteras forskning om villkoren för den offentliga upphandlingsverksamheten, särskilt den kommunala, med tonvikt på nationalekonomisk forskning. Skriften är framtagen på uppdrag av Svenska Kommunförbundets FoU-råd. Författaren Fredrik Andersson, docent i nationalekonomi vid Lunds universitet berör de huvudsakliga aspekterna för valet att konkurrensutsätta en verksamhet och en jämförelse mellan olika konkurrensutsatta marknader.

En förutsättning⁵⁷ som den offentliga sektorn har att beakta till skillnad från den privata är att andra förutsättningar än rent kommersiella kan komma i uttryck i politiska riktlinjer. Sådana faktorer kan behandla frågor om att främja regional utveckling, främjandet av möjligheter för små och medelstora bolag samt etiska och miljömässiga hänsyn i inköpsverksamheten.

I rapporten redovisas följande;

"Det faktum att de privata verksamheterna i högre grad drivs med en målsättning att tjäna pengar skapar både direkt och indirekt förutsättningar för att hålla tillbaka kostnader och utnyttja insatta resurser effektivt."

Det kan dock konstateras att konkurrensutsättning av verksamhet som regel medför, en höjning av effektivisering i bedriven verksamhet, detta oberoende om verksamheten tidigare varit i egen regi eller konkurrensutsatt.

Som en del av vår fallstudie för denna rapport har privata organisationer med skilda förutsättningar intervjuats. De aktörer som intervjuats har valts ut beroende på att de bedriver en omfattande och strukturerad inköpsverksamhet som är central i deras affärsverksamhet.

Skillnaden mellan inköpsprocesserna inom dessa bolag är markant. Intervjuerna har omfattat frågor med anknytning till såväl de privata aktörernas sälj- som köpverksamhet. De intervjuade aktörerna konstaterar att man upplever en ökad grad av professionalism hos upphandlande myndigheter och enheter. Detta kommer i uttryck genom tydlighet i kravställning och att de upphandlande myndigheterna och enheterna under senare år i större utsträckning anlitar expertrådgivning i olika former vid genomförande av upphandlingar.

⁵⁷ Fredrik Andersson, Konkurrens på kommunala villkor, s. 26

Möjligheterna till att använda sig av förhandlingar i ökad utsträckning har framförts av ett antal företrädare i den fallstudie som företagits avseende de offentliga organisationerna. Avseende användande av förhandling i inköpsverksamheten varierar utfallet hos de undersökta organisationerna. I en organisation tillämpas förhandling mycket sällan vilket beror på att förhandling medför risk för ineffektivitet. Förhandling används endast vid de fall då behovet inte kunnat definieras utan att ett förhandlingsmoment används. En välgrundad behovsanalys i kombination med rätt kompetens bland medarbetare medför att förhandlingar kan bli överflödiga enligt ett privat företag. I ett annat företag tillämpas förhandling regelmässigt vid genomförande av upphandlingar. Detta motiveras med att leverantörers kunskap och yrkeskunnande behöver beaktas vid upphandlingar och möjligheten för nya lösningar och innovation kommer till uttryck under förhandlingarna med leverantörer.

De huvudsakliga lärdomarna från den privata sektorn är att upphandlande myndigheter i större utsträckning behöver upprätthålla leverantörskontakter samt att upphandlande myndigheter och enheter i sin verksamhet och vid genomförande av upphandlingar måste vara kommunikativ och flexibel. Upphandlande myndigheter och enheter bör därför i större utsträckning bjuda in leverantörer till dialog och försöka identifiera affärsmöjligheter för att öppna för konkurrens mellan leverantörer. Rådande uppfattning hos de privata aktörer vi intervjuat är att offentliga organisationer ibland gömmer sig bakom regelverket istället för att föra en affärsnyttig kommunikation med leverantörer.

Det har även framkommit under våra intervjuer att privata aktörer har uppfattningen att offentliga upphandlingar oftast riktas mot specifika, på förhand utvalda, leverantörer eller att kravställningen favoriserar eller gynnar en enskild leverantör framför andra.

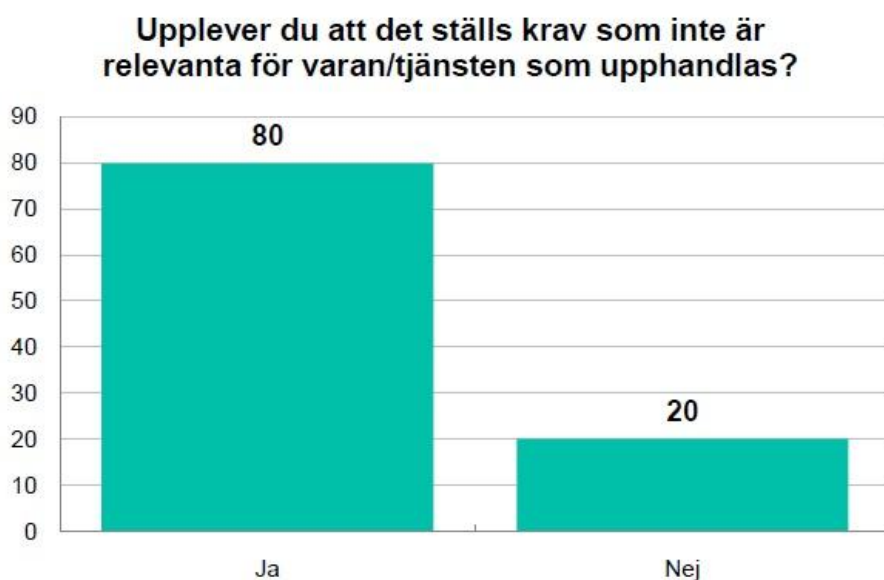
Vad gäller kontroll och styrning av verksamheten har företag inom den privata sektorn har ofta långtgående styrning avseende vilka som får göra inköp och därmed ökas avtalstroheten mot tecknade avtal. Tillsammans med systemstöd för inköp och möjligheten att hantera avtalsuppföljning medför detta att den privata sektorn lättare kan följa upp inköpsmönster i organisationen.

Oberoende av affärssystem menar företrädare för det privata att en inköpsverksamhet bör ha tydliga rutiner för bedrivande av avtalsvård och uppföljning samt att detta ska utgöra en prioriterad fråga för organisationen och dess ledning. Vår undersökning visar att den privata sektorn i större utsträckning genomför uppföljning av inköps effektivitet samt löpande mätningar av köp utanför befintliga avtal och andra nyckeltal. Det finns vidare tydliga styrrutiner för att säkerställa att inköp följer gällande avtal och rutiner för beivrande av

inköp som står i strid mot gällande avtal. I detta avseende framkommer, baserat på intervjuer med privata aktörer och fallstudien med de offentliga aktörerna, att det finns förbättringspotential inom det offentliga.

De privata aktörer som deltagit i undersökningen rekommenderar vidare att offentliga upphandlingar i större utsträckning bör riktas mot funktionell kravställning för att öppna möjligheten för nytänkande och innovation. I många fall upplever dessa att det vid offentliga upphandlingar ställs alltför höga krav i förhållande till vad som skulle fordras för genomförandet av tjänsten eller leverans av varan.

Stöd för denna synpunkt kan återfinnas i en rapport från Företagarna från 2011.⁵⁸ Bilden nedan illustrerar småföretagares syn på kravställningen i offentlig upphandling. Redovisningen baseras på svar från 1259 medlemmar i Företagarna.



Resultatet visar att en överväldigande majoritet av småföretagen anser att det ställs irrelevanta krav vid offentlig upphandling. Intressant är också att jämföra statistiken med tidigare genomförd enkät från år 2008 då samma fråga besvarades jakande av 60 % av deltagande medlemmar. Detta visar att uppfattningen bland leverantörer att det ställs irrelevanta krav ökat dramatiskt bland leverantörer under de senaste åren.

⁵⁸ Rapport: "Offentlig upphandling - något för små företag?", Företagarna, juli 2011.

I en forskningsstudie genomförd av Copenhagen Economics har institutionen behandlat frågan om vad offentliga beställare kan lära sig av de privata. Studien kommer fram till fyra huvudområden som är av särskild betydelse, dessa är kommunikation, flexibilitet, förutsägbarhet och lärande vilka redovisas nedan:⁵⁹

Kommunikationen

Studien, "Vad kan offentliga beställare lära sig av privata", vidhåller att kommunikationen mellan den offentliga beställaren och leverantörer sällan är tillfredställande. Detta avser kommunikationen såväl före som efter en upphandling.

På grund av osäkerhet undviker den offentliga beställaren att delta vid förhandlingar, mässor och andra kompetenshöjande insatser anordnade av leverantörer. Brist på kommunikation medför att upphandlaren riskerar att ställa felaktiga eller ogenomtänkta krav eller att upphandlingar begränsar konkurrensen genom att detaljerade tekniska krav överordnas de funktionella kraven.

Leverantörerna upplever att offentliga beställare inte sällan efterfrågar produkter eller tjänster som enligt studiens mening inte är de bästa för att tillfredsställa de faktiska behoven.

Ett av intervjuobjekten i studien – "Vad kan offentliga beställare lära av privata", har framfört att:⁶⁰

"den offentliga beställaren talar ett språk och använder en logik som skiljer sig markant från dem som används bland leverantörer."

Genom kommunikation och ändrade förhållningssätt till leverantörsbranschen kan den offentliga sektorn öppna möjligheten för nya leverantörer att konkurrera om kontrakt samt att inkomna anbud bättre motsvarar upphandlande myndighetens behov.

Flexibiliteten

Den explorativa studie som genomförts av Copenhagen Economics visar att det finns ytterst begränsade möjligheter för leverantörer att föreslå alternativa produkter eller tekniska lösningar i svenska upphandlingar.

Utformningen av förfrågningsunderlag är innovationshämmande och oftast tekniskt låsta genom att upphandlingar innehåller allt för omfattande ska-krav.

⁵⁹ Ballebye Olesen H. (2008) Vad kan offentliga beställare lära sig av privata, s. 25.

⁶⁰ Ballebye Olesen H. (2008) Vad kan offentliga beställare lära sig av privata, s. 25.

Några av de intervjuade i studien gör gällande att;⁶¹

”... offentliga beställare ofta lägger en olämpligt stor vikt vid skallkrav, i förhållande till flexibla tilldelningskriterier”

Inte sällan används gamla underlag i nya upphandlingar och i kombination med bristande omvärldsbevakning av marknaden och dåligt genomförda behovsanalyser tenderar resultat av upphandlingen att vara bristfälligt. De privata aktörerna efterfrågar större flexibilitet och möjlighet att i anbud föreslå alternativa produkter (funktionsupphandlingar). Detta menar man skulle kunna bidra till att det offentliga kan göra bättre affärer då leverantörerna ges möjlighet att baserat på sin expertis leverera den bästa lösningen för ett beskrivet behov.

Ett annat bristområde som studien visar på är pridfokuseringen inom offentliga upphandlingar.

”Den enfaldiga pridfokuseringen bidrar till denna oro. I motsats till detta tar den privata sektorn ofta hänsyn till prestation lika mycket eller mer än priset. Privata inköpare sägs vara mer intresserade av prestationen än kostnaden. Denna starka fokusering på pris kan leda till att företag, i synnerhet små och medelstora företag, låter bli att delta i budgivningen.”⁶²

Förutsägbarhet

Studien visar att offentliga upphandlingar inte är tillräckligt förutsägbara i kravställningen. Detta avser särskilt hur framtida upphandlingar kommer att utformas och vilka krav som upphandlande myndigheten ställer i förfrågningsunderlag.

Upphandlande myndigheter och enheter kan stimulera anbudsgivare att utvecklas genom särskilda kontraktsvillkor eller utveckla branschen genom dialog. Den svenska medicintekniska branschen är härvid ett gott föredöme genom dess kontinuerliga dialog med företrädare för landsting och regioner.

Vissa leverantörer i enskilda tekniska eller industriella branscher kan behöva investera i forskning och utveckling långt innan det faktiska anbudsproceduren påbörjar för att ha en möjlighet att lämna anbud.

⁶¹ Ballebye Olesen H, Vad kan offentliga beställare lära sig av privata s. 28.

⁶² Ballebye Olesen H, Vad kan offentliga beställare lära sig av privata s. 28.

En annan punkt som varit av betydelse för den privata sektorn, vilket även framkommit i studien genomförd av Copenhagen Economics är förutsägbarhet i volymen för genomförda upphandlingar. Ramavtal, åtminstone de rikstäckande, anses vara oförutsägbara vad gäller framtida omfattning.

Lärandet

Det är oerhört viktigt att under hela upphandlingsprocessen noggrant utvärdera upphandlingar, inköp och utveckling, och ständigt återkoppla nya lärdomar till framtida upphandlingar. Utvärdering av inköpsmönster ska vara en självklarhet med ständig återkoppling till upphandlingsfunktionen.

Avslutningsvis kan sägas att det finns ett antal punkter där det offentliga kan dra lärdom från privata aktörer, samtidigt är det viktigt att framhålla att det bland de offentliga organisationer som vi intervjuat under vår fallstudie finns exempel på verksamheter där upphandlingsarbetet är välutvecklat och inte motsvarar den negativa bild som ibland framförs. Det pågår också i flertalet fall inom det offentliga ett förändringsarbete i positiv riktning avseende upphandlingsfunktionen och dess roll.

7 FRÄMJANDE AV STRATEGISKT UPPHANDLINGSARBETE OCH BEHOVET AV ÄNDRADE SYNSÄTT

Ett grundläggande problem för tilltron till den svenska offentliga upphandlingen som vi vill framhålla är ledande personers attityder till offentlig upphandling och bristen på förståelse för dess inverkan på organisationens verksamhet i övrigt.

För att ändra synsättet och öka tilltron till den offentliga upphandlingen samt för att främja strategiskt upphandlingsarbete inom stat, landsting och kommun föreslås att det anordnas utbildningar och seminarier för ledande befattningshavare.

Utbildningarna behöver inkludera beskrivningar av vilka risker som finns, inte minst för allmänheten som mottagare av offentliga tjänster, om upphandlingsarbetet inte ses som en strategiskt viktig funktion. Det måste framgå att upphandling inte enbart består av administration inom ramen för ett regelverk utan även utgör en möjlighet att påverka verksamhetens utformning, måluppfyllnad och strategiska angreppssätt.

Vidare bör särskilt stöd erbjudas till mindre upphandlande myndigheter och enheter där upphandlingsarbetet många gånger är mer eftersatt.

Staten föreslås även rikta insatser för att stimulera universitet och högskolor att öka sitt utbud av utbildningar inom strategiskt inköp och offentlig upphandling. Det saknas många gånger forskning inom offentlig upphandling varför staten också bör premiera forskning inom området genom att till exempel öronmärka anslag för forskning.

7.1 Synen på offentlig upphandling

Ett grundläggande problem för tilltron till den svenska offentliga upphandlingen är ledande personers attityder oavsett om dessa befinner sig i staten, kommuner eller landsting. Inte sällan uttalar sig ledande politiker eller ledande tjänstemän på ett sätt som visar att de inte förstått hur en upphandling går till eller grunderna inom den offentliga upphandlingen.

Ett vanligt missförstånd är hur ett anbud utvärderas. Ofta påstår ledande företrädare för offentliga organisationer att det vid upphandling bara är det lägsta priset som beaktas, vilket så gott som aldrig är fallet i svenska upphandlingar. Om det lägsta priset är utslagsgivande i en upphandling innebär det att det lägsta priset

viner anbudstävlan under förutsättning att anbudet uppfyller samtliga ställda krav. Detta kan mycket väl innebära att det dyraste anbudet vinner eftersom det endast är detta anbud som uppfyller samtliga ställda krav. En bidragande orsak till detta synsätt är att begreppet "lägsta pris" är hämtat från upphandlingslagstiftningen medan förfarandet i praktiken utgör tilldelningsgrund för att välja den leverantör som faktiskt erbjuder bästa pris i förhållande till ställda kvalitetskrav.

Ett annat exempel på missförstånd är när det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska väljas. Kanske har då kvalitetsfaktorer viktats till 40 procent och priset till 60 procent i förfrågningsunderlaget. Den oinitierade kan då påstå att upphandlingen inte beaktar kvalitetsaspekter lika högt som pris. Den som gör ett sådant påstående förstår inte att de 40 procentens vikt vid kvalitet i utvärderingsskedet innebär att en mängd kvalitetskrav först ska vara uppfyllda för att anbudet överhuvudtaget ska utvärderas och tilldelas kvalitetspoäng som vägas mot priset. Kvalitetspoäng är en belöning till anbudsgivare vars anbud medför ett mervärde i jämförelse med ställd kvalitetsnivå. Detta kan innebära att ett anbud som kostar avsevärt mycket mer än ett annat ändå kan erhålla ett kontrakt beroende på uppfyllnaden av kvalitetskriterium som definierats i förfrågningsunderlaget.

Dessa missförstånd leder ofta till att debatten kring den offentliga upphandlingen i Sverige snedvrids och att upphandlare därmed inte får det gehör som de som är kompetenta såväl förtjänar. Det innebär även att upphandlingens effekter på verksamheten i stort kan försummas vilket kan få stora konsekvenser för de tjänster som det offentliga tillhandahåller.

7.2 Förslag till åtgärder

För att ändra synsättet och öka tilltron till den offentliga upphandlingen samt främja strategiskt upphandlingsarbete inom stat, landsting och kommun föreslås följande åtgärder:

7.2.1 Förändra synen på offentlig upphandling bland politiker och personer med ledande befattningar

- Det statliga upphandlingsstödet bör anordna utbildningar och seminarier i den offentliga upphandlingsprocessen för ledande politiker i kommuner och landsting i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. I dessa utbildningar behöver frågor om upphandlingsstrategi och det felaktiga synsättet på offentlig upphandling belysas.

Utbildningarna ska tydliggöra vikten av att offentlig upphandling ges högre prioritet bland ledande befattningshavare vilket även kan

resultera i att upphandling erhåller större fokus vilket sannolikt även medför satsningar på upphandlarnas kompetensutveckling.

- Det statliga upphandlingsstödet bör anordna utbildningar och andra forum för politiker och ledande tjänstemän inom stat, kommun och landsting där man förklarar och ger inspiration för den strategiska roll som dessa personer behöver inta i en upphandlingsprocess. Utbildningen ska syfta till att dessa personer på ett klart sätt förstår sin roll och nyttjar sin position för att öka medvetenheten inom organisationen och arbeta strategiskt för att uppnå målen för den offentliga upphandlingen.

Staten kan bidra med ett förändrat synsätt på upphandlarrollen och definiera vilken kompetens som upphandlaren behöver. Det måste framgå att upphandling inte enbart består av en administration inom ramen för ett regelverk utan även ett ansvar att påverka upphandlingens utformning, målsättning och strategiska angreppssätt.

Utbildningarna behöver inkludera beskrivningar av vilka risker som finns, inte minst för allmänheten som mottagare av offentliga tjänster, om man inte ser på upphandlingsarbetet som en strategiskt viktig funktion. Här bör kopplingen mellan den verksamhet som bedrivs inom det offentliga och den påverkan upphandlingsarbetet har på detta tydligt framgå. Det är även önskvärt att utbildningarna inkluderar framhållandet av goda exempel och de förtjänster som ett strategiskt upphandlingsarbete innebär.

7.2.2 Särskilt stöd till mindre organisationer

Särskilt stöd bör finnas för de mindre upphandlande myndigheterna och enheterna där upphandlingsarbetet många gånger är mer eftersatt. Detta trots att upphandlade tjänster ofta är kopplade till kärnverksamhet och att dess påverkan på medborgarna kan vara stor. Vi anser därför att det finns anledning att beakta de mindre kommunernas och statliga myndigheternas förutsättningar att genomföra lagenliga upphandlingar och beredas möjlighet att uppnå goda affärer.

Det bör av detta skäl bl.a. anordnas regionala och lokala utbildningar för små upphandlande myndigheter och enheter kring hur organisationen kan analysera inköpsmönster och vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen. Utbildningen ska beröra vikten av strategiskt upphandlingsarbete.

7.2.3 Insatser inom utbildning

Ett statligt upphandlingsstöd behöver inte, enligt vår mening, bedriva renodlade utbildningar i tolkning och tillämpning av upphandlingslagstiftningen inom upphandlingsområdet. Sådana utbildningar bedrivs idag av flertalet privata aktörer. I stället bör upphandlingsstödet upplysa intresserade om vilka olika utbildningar som finns att tillgå. Det kan vidare finnas anledning att staten bidrar med deltagande i diskussioner och framhåller förslag på hur utbildningar kan utformas för att motsvara de krav som ställs på offentliga upphandlare. Det är även tänkbart att staten också kan verka för att man bör välja utbildningar som leder till certifiering.

Staten föreslås även rikta insatser för att stimulera universitet och högskolor att öka sitt utbud av utbildningar inom strategisk inköp och offentlig upphandling. Det saknas forskning inom offentlig upphandling varför staten bör premiera forskning inom området genom att till exempel öronmärka anslag för forskning inom området. Utöver forskning som genomförs riktat mot de verksamhetsområden som har anknytning till konkurrens inom offentlig upphandling bör forskning bedrivas avseende de strategiska aspekterna inom upphandlande myndigheter och enheter. Av den anledningen stödjer vi möjligheten att Upphandlingsutredningen föreslår att ett nytt forskningsfält etableras, bland annat genom inrättande av en professur i offentlig upphandling.⁶³ Vad gäller vidare insatser inom utbildningsområdet ställer vi oss positiva till det i delbetänkandet redovisade förslaget om att utveckla grundutbildningar inom offentlig upphandling på högskolenivå⁶⁴.

7.2.4 Bidrag till att framhålla fördelarna med att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor

För att tydliggöra vilka vinster som kan uppnås genom att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor fordras att dessa belyses på ett tydligt sätt och att förståelsen för offentlig upphandling som ett verktyg att nå uppställda mål tydliggörs.

Det nationella upphandlingsstödet föreslås därför:

- marknadsföra offentlig upphandling gentemot berörda intressenter genom artiklar, dialogmöten och konferenser

⁶³ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 18.

⁶⁴ SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären, s. 145.

- arbeta fram metoder som stöd för upphandlande myndigheter och enheter för att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor
- ta fram exempel på hur effektivitet i upphandling kan mätas för små och stora upphandlande myndigheter och enheter bidra med goda exempel på hur offentlig upphandling kan användas för att uppfylla verksamhets- och politiska mål samt tydliggöra vinsterna med att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor. Exempelen kan avse särskilt väl genomförda upphandlingar och dess effekter på verksamheten, men även framhålla upphandlande myndigheter och enheter vars upphandlingsfunktion är framstående ur ett strategiskt perspektiv
- lyfta fram de goda exemplen från upphandlande myndigheter och enheter genom tillskapande av en databank. Exempelen kan tas fram i samverkan med upphandlande myndigheter och enheter som är framstående inom strategisk upphandling eller på ett annat sätt är framstående inom innovationsfrämjande offentlig upphandling
- med stöd av nationell och regional statistik framhålla nyckeltal och annan information som påvisar den offentliga upphandlingens effekter och som kan ge stöd vid genomförande av upphandlingar och vid strategiska val.⁶⁵

⁶⁵ Vad gäller tillgång till statistik anser vi att det i delbetänkandet presenterade exemplet avseende hantering i Skottland, sid. 321 i SOU 2011:73 är intressant och bör kunna bidra med erfarenheter för hur statistikverksamhet skulle kunna bedrivas i Sverige.

REFERENSFÖRTECKNING

Anders Kron och Mikael Wallgren. (2010) *Inköp i förändring, - Om organisation, roll och styrning*, Liber.

Anders Kuytser, (2002) *Utan spaning ingen aning*, AffärsConcept skrift 2003:4.

Ballebye Olesen H. (2008) *Vad kan offentliga beställare lära sig av privata - En explorativ studie av Sverige*. Copenhagen Economics. (Översättning från engelska.) Originalalets titel: "What can public procurers learn from private? An explorative study of Sweden").

Fredrik Andersson. (2002) *Konkurrens på kommunala villkor - Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati*, svenska kommunförbundet.

Holm, Jerker, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, dnr. Fi2010:06/2011/13

Jan-Erik Nilsson, Mats Bergman och Roger Pyddoke. (2005) *Den svåra beställarrollen - Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, SNS förlag.

Kalle Krall och Eva-Lotta Sandberg, (2010) *Strategiska offentliga inköp - en praktisk vägledning*, SKL-Kommentus.

Lennart Hansson. (2011) *Erfarenheter av konkurrensutsättning - En forskningsöversikt*, Sveriges kommuner och landsting .

Maria Holmberg, (2006) *Upphandlingsfunktionens placering i organisationen*, AffärsConcept skrift 2006:2.

Nicola Dimitri, Gustavo Piga och Giancarlo Spagnolo. (2009) *Handbook of Procurement*, Cambridge).

Per Molander, (2009) *Regelverk och praxis i offentligupphandling*, Finansdepartementet

Stefan Ising. (2001) *Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad - Analys av process och effekter*, Ramboll management.

Steven Kelman, (2002) *Remaking Federal Procurement*, The John F. Kennedy School of Government.

SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter från den offentliga upphandlingen, Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010, Finansdepartementet.

ESV 2006:15, Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan - om konkurrensutsättning och styrning i av offentlig verksamhet i privat regi, Ekonomistyrningsverket.

Företagarna, Offentlig upphandling - något för små företag? Juli 2011.

Konkurrensverket, Bättre statistik med offentlig upphandling, 2011:5

BILAGA 1 – INTERVJUFRÅGOR

Vad kännetecknar en strategisk upphandlingsorganisation och strategiskt upphandlingsarbete?

Övergripande

- Hur definierar du strategisk upphandlingsarbete?
- Anser du att din organisation arbetar på ett strategiskt sätt?

Organisation och upphandlingsmetodik

- Vem är ansvarig för organisationens totala upphandlingsarbete?
- Hur följer denna person upp, och rapporterar, upphandlingsarbetet?
- På vilket sätt är (den politiska) ledningen involverad i upphandlingsarbetet?
- Diskuteras upphandlingsfrågor löpande i myndighetens styrelse, kommunfullmäktige resp. landstingsfullmäktige?
- På vilket sätt är övrig ledning involverad i upphandlingsarbetet?
- Vem har "sista ordet" beställaren, upphandlingschefen eller någon annan?
- När involveras upphandlingsfunktionen i en anskaffningsprocess?
- Finns en central upphandlingsfunktion?
- Sitter upphandlingschefen eller motsvarande person i organisationens ledningsgrupp?
- Vilka är bemyndigade att göra inköp i organisationens namn?
 - Vilka får göra avrop på ramavtal?
 - Hur kontrolleras avropen?
- Finns upphandlingsplan för det kommande året framtagen?
- Sker samverkan med andra kommuner/landsting/myndigheter och om så sker, hur? Inköpssamordning – regionalt och nationellt?
- Anser du att politiker/myndighetschefer är införstådda i upphandlingens strategiska värde för verksamheten och den strategiska funktion upphandlingen har/borde ha?
- Vilka är de viktigaste strategiska frågorna inom upphandlingsarbetet?
- Hur arbetar organisationen för att främja hållbar utveckling – miljö & sociala hänsyn?

- Hur arbetar ni för att stimulera leverantörsmarknaden/hitta nya marknader? Möjliggöra för små och medelstora företag att delta i upphandling?
- Har ni systemstöd eller verktyg för att stödja och säkerställa en strategisk anskaffningsprocess?
- Hur arbetar ni för att få ökat fokus på totalkostnader, i form av exempelvis användande av livscykelkostnader?
- Vilka mål för upphandlingsarbetet finns?
- Hur tas målen fram? Hur följs målen upp? Genomförs mätningar av upphandlingarnas effektivitet?
- I de fall ni har liknande verksamhet både i egen regi och utsatt för konkurrens – hur jämförs kvalitet och resultat?

Policyer och styrdokument

- Finns en skriftlig policy/riktlinjer för organisationens upphandlingar?
- Omfattar riktlinjerna hela inköpsprocessen dvs.;
 - Affärsstrategisk analys
 - Upphandlingsprocess
 - Beställning/avrop
 - Avtalsstyrning/uppföljning
- Känner organisationen till dessa?
- Övrig styrande dokumentation?
- Finns policy för etiskt beteende?
- Hur kommuniceras denna eventuella etikpolicy?
- Hur arbetar organisationen med utveckling och revision av antagna styrdokument?
- Har upphandlaren och beställaren något "bollplank" exempelvis kommunjurist/upphandlingskonsult?
- Vem ansvarar för marknadsanalysen (- upphandlaren eller beställaren)?

Kompetens och utbildning

- Vilken utbildning och erfarenhet har de som har rätt att göra upphandlingar i er organisation?
- Finns ett systematiskt kompetensutvecklingsprogram för organisationen i upphandlingsfrågor?

Uppföljning

- Hur följer den ansvariga personen upp upphandlingsarbetet?

- Har Ni ett system för att lära av erfarenheterna av tidigare upphandlingar? Finns det någon metod för att beakta beställares, användares och anbudsgivares synpunkter till kommande upphandlingar?
- Finns en systematisk och dokumenterad internkontroll av upphandlingsarbetet?
- Hur säkerställs efterlevnaden av strategiplanen/anskaffningsprocessen?
- Hur och vem säkerställer:
 - a. Uppföljning av tecknade avtal
 - b. Avtalstrohet
 - c. Ökad processeffektivitet
- Vilka kontakter med leverantörer företas innan och efter genomförd upphandling?
- Vem ansvarar för kontroll av avtalens löptid, dvs. vet när det är dags att starta en ny upphandling?

Kartläggning av kvalitetskriterier

SIQ, Institutet för Kvalitetsutveckling

Upphandlingsutredningen – Uppdrag Kartläggning av kvalitetskriterier Fi 2010:06

Sammanfattning.....	3
Bakgrund	3
Begreppet kvalitet	3
Kvalitetsaspekter i upphandling	4
Inledning	5
Bakgrund	5
Uppdrag.....	5
Metodik.....	6
Generellt om kvalitet.....	7
Effekter av kvalitetsarbetet	7
Kvalitets- och kundbegreppen	9
Fokus i kvalitetsarbetet.....	10
Utveckling av kvalitetsaspekter vid upphandling	12
Upphandlingarna - översikt.....	14
Sammanfattning av de olika stegen i upphandlingsprocessen	14
Metoder för marknads- och behovsanalys	14
Kvalificeringskrav.....	15
Kvalitetskrav och kvalitetskriterier.....	15
Uppföljning av kontrakt.....	15
Utvärdering av resultatet av upphandling i förhållande till kontraktet	15
Ev skillnad om leverantören är vinstdrivande eller inte	16
Upphandlingarna – beskrivning av tio exempel	17
Upphandling av kollektivtrafik Tvåstadstrafiken - Västtrafik.....	17
Upphandling av Företagshälsovård – Halmstad kommun	22
Upphandling av Vård och omsorgsboende för äldre Stockholms Stad	27
Upphandling av Vårdbostäder – Linköpings kommun, Vård och Omsorg, Äldrenämnden.....	31
Upphandling av Städtjänster – Norrbottens läns landsting, central upphandling	34
Upphandling av multihus – Upplands Väsby kommun.....	36
Upphandling av äldreboende – Solna stad, omvårdnadsnämnden.....	38
Upphandling av Livsmedel – Trollhättans kommun och kringkommuner i samverkan	40
Upphandling av Dialysutrustning – Karolinska Sjukhuset	41
Upphandling av Cochleaimplantat – Karolinska Sjukhuset.....	44

Sammanfattning

Bakgrund

Upphandlingsutredningen har bl.a. till uppgift att utreda om upphandlingsreglerna möjliggör för upphandlande myndigheter att göra "goda ekonomiska affärer". Vid hearingar poängterades betydelsen av kvalitet hos de tjänster som upphandlas. Samtidigt betonades också svårigheten att definiera och ställa krav på och utvärdera kvalitet vid upphandlingar. I denna rapport ger SIQ synpunkter på vad begreppet kvalitet innebär vid offentlig upphandling, samt hur kvalitetsaspekten beaktas i upphandlingar.

Begreppet kvalitet

Kvalitetsarbetet syftar till att förbättra den levererade produkten/tjänsten så att den tillfredsställer kundernas krav och förväntningar. I ett vidare perspektiv innebär det att organisationen utvecklas så att effektiviteten och därmed också måluppfyllelsen utvecklas positivt. Eftersom kvalitetsdefinitionerna uttalar att det är kunden som bör vara i fokus måste kundbegreppet preciseras. En vanlig beskrivning är "*kunden är den vi skapar värde för*". Sedan spelar det inte så stor roll om olika typer av organisationer har skilda ord för att beskriva kunden (abbonent, gäst, boende, klient, passagerare, vårdtagare, patient osv.). Kundbegreppet måste också situationsanpassas. T.ex. vid leverans till en skola – vem är det man levererar till? Kommunen, eleverna eller lärarna?

Ofta sätts mål på **VAD** som skall genomföras. Dessa kan gälla såväl insatta resurser som uppnådda effekter. Erfarenheterna visar att sådana mål kan fungera som bra avstämnings- eller kontrollmått. De leder dock ofta till begränsningar i förmågan att skapa förbättringar i verksamheten. Ett annat sätt att se på kvalitetsmål är att basera mätningar på **HUR** uppföljnings och förbättringsaktiviteter genomförs i organisationen. Genom att utvärdera hur arbetet genomförs kan en beställande organisation på ett objektivt sätt värdera att leverans- och effektivitetsförbättringar äger rum. Denna dynamiska syn på kvalitet kan kompletteras med ovan indikerade kontrollmått på VAD som uppnåtts. En viktig effekt av den HUR-baserade uppföljningsstrategin är den koppling som kan göras till **VARFÖR** resultaten blir som de blir. En upphandlande enhet kan med denna typ av kvalitetsmått identifiera brister i överenskomna leveranser.

Under årens lopp har kvalitetsbegreppet utvecklats från ett kontrolltänkande till en helhetssyn baserat på principen om ständiga förbättringar. I avsnittet "Generellt om kvalitet" nedan görs en genomgång av denna utveckling.

Ett resultat av de genomförda intervjuerna var att den generella kunskapen om kvalitetsfrågor i samband med upphandling var svag. Förståelsen för vilka faktorer som bidrar till ett gott resultat samt hur arbetssätt och resultat hänger ihop saknas ofta. Kunskap saknas vidare om modeller som fångar helhetsperspektivet och som skulle kunna användas i upphandlingar.

I avvägningen mellan olika kunders krav, behov och förväntningar prioriteras kunden/beställaren framför kunden/brukaren. Därmed prioriteras ofta det lägre priset

framför den högre kvaliteten. Resultatet blir därmed lätt suboptimeringar, dvs. det bästa ekonomiska utfallet från ett totalperspektiv uppnås inte.

Det är därför angeläget att kunskapen om ett mer dynamiskt förhållningssätt på begreppet kvalitet förbättras. En satsning på utvecklingsarbete för att åstadkomma bättre metodik är därför mycket angeläget. I denna bör också ingå ett arbete för att på ett bättre sätt ta till vara de erfarenheter som ändock finns.

Kvalitetsaspekter i upphandling

I rapporten refereras intervjuer med upphandlare eller andra ansvariga. Avsikten med dessa är att med goda exempel belysa hur kvalitetsaspekter kan tas med i upphandlingar. Exempelen gäller bl.a kollektivtrafik, olika vård- och boendetjänster, livsmedel samt städtjänster.

Tre av exemplen har tydliga beskrivningar för hur kvalitetskriterier på ett systematiskt sätt har använts för att definiera kvaliteten i den upphandlade tjänsten. I två exempel används kvalitetskriterier för att följa upp att leveransen lever upp till överenskommen kvalitet. Men samtliga exempel har alla intressanta arbetssätt/metoder som kan inspirera.

I de flesta exemplen redogörs för någon form av behovsanalys. Kvalificeringskraven utarbetas oftast utifrån övergripande upphandlings mål. Kvalitetskriterierna varierar alltifrån rena produktkvalitetsnormer (VAD-kriterier), certifieringskrav, kvalitetskriterier med specificerade utvärderingsprocesser (HUR-kriterier) till bedömningar på levererade tjänster. Ett exempel på när upphandling baserats på HUR-kriterier har slutligen avgjorts efter överprövning där Regeringsrätten fastställde att metodiken är förenlig med lagstiftningen. I målet presenteras en metodik där utvärdering baserats på anbudsgivarnas förmåga att på ett systematiskt sätt bedriva verksamhetsutveckling, dvs systematiskt förbättrar sin kvalitet.

Uppföljning av kontrakten sker på olika sätt. Några av exemplen visar på kontraktsgenomgångar med fastslagen mötesstruktur, andra har en given årsplan för kvalitetsgenomgångar. I merparten av exemplen utförs inte någon utvärdering ur ett upphandlarperspektiv, dvs om upphandlaren är nöjda med resultatet av upphandlingen. Däremot förekommer utvärdering av resultatmått och uppföljning av skallkrav.

I studien framkommer inga skillnader mellan (citat från uppdragstexten) ... hur "trygg" den upphandlande myndigheten är i leverantören om denne är vinstdrivande eller inte på så sätt detta syns i hur upphandlingen följs upp. (slut citat).

Inledning

Bakgrund

Upphandlingsutredningen har till uppgift att utreda om Upphandlingsreglerna i tillräckligt stor utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter att göra "goda ekonomiska affärer" genom att ta tillvara på konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Vid Upphandlingsutredningens hearingar om målet med den offentliga upphandlingen poängterade en stor majoritet av deltagarna betydelsen av kvalitet framför allt hos de tjänster som upphandlas. Samtidigt som betydelsen av god/rätt kvalitet betonades lyftes också svårigheten att definiera och ställa krav på och utvärdera kvalitet i samband med upphandling av "mjuka tjänster".

En annan aspekt som lyftes fram var en uppfattning bland deltagare i Upphandlingsutredningens hearingar att det verkar finnas en uppfattning hos media och bland allmänheten att vinstdrivande verksamheter, p.g.a sin natur, inte kan hålla samma kvalitet som icke vinstdrivande verksamhetsformer. Skulle denna uppfattning kunna medföra att upphandlande myndigheter/enheter känner sig mer trygga med icke vinstdrivande verksamheter?

Uppdrag

Det primära syftet med uppdraget är att **kartlägga planmässigt arbete för att upphandla önskad kvalitet vid upphandling** av "välfärdstjänster" och "välfärdsvårer" framför allt enligt LOU men även inom ramen för LOV.

Ett sekundärt syfte är att **belysa eventuella skillnader i hur olika typer av verksamheter, vinstdrivande och icke vinstdrivande verksamhetsformer behandlas när det gäller uppföljningen** av de upphandlande myndigheterna. Finns det tecken som visar att den upphandlande myndigheten är mer "trygg" med en icke vinstdrivande leverantör?

Institutet för Kvalitetsutveckling - SIQ fick i uppdrag att sammanställa en beskrivning av dessa båda frågor. SIQs uppdrag innebar att ge synpunkter på

- A. vad begreppet kvalitet innebär i samband med offentlig upphandling, samt
- B. hur kvalitetsaspekten beaktas i upphandling.

Den tid som står till förfogande tillåter dock inte en djupgående analys av dessa frågor. Som en konsekvens av direktiven och de synpunkter som framförts är det - vad gäller punkt B - särskild angeläget att belysa

1. metoder för marknadsanalys och behovsanalys för den enskilda upphandlingen.
2. kvalificeringskrav, dvs. krav på leverantörens tekniska förmåga och kompetens.
3. kvalitetskrav och kvalitetskriterier på varan eller tjänsten i förfrågningsunderlag utifrån de behov som framkommit i behovsanalys.
4. metoder för uppföljning av kontrakt.
5. metoder för utvärdering av resultatet av upphandlingen i förhållande till kontraktet.

samt

6. eventuella skillnader i hur olika typer av verksamheter, vinstdrivande och icke vinstdrivande verksamhetsformer, behandlas uppföljningsmässigt av den upphandlande myndigheten. Det vill säga om det går att se om den upphandlande myndigheten är mer "trygg" med icke vinstdrivande leverantörer.

Metodik

Utgångspunkten för analysen är, vad gäller punkt A (begreppet kvalitet) att utifrån SIQs erfarenhet ge synpunkter på hur kvalitetsbegreppet kan tolkas.

Vad gäller punkt B (hur kvalitetsaspekten beaktas) belyses utifrån en beskrivning av ett mindre antal exempel på upphandlingar hur kvalitetsaspekterna vägs in. Urvalet är baserat på idén att hitta framgångsrika exempel. Urvalet har skett med hjälp av expertis från Sveriges kommuner- och landstings (SKLs) nätverk för uppdrag hälsa/upphandling och SKLs upphandlingsnätverks styrelse. Vidare har en enkätundersökning gjorts bland upphandlande kommuner med inriktning på att identifiera goda exempel. Båda dessa urvalsmetoder har främst lett till att exempel på "god" kvalitetsupphandling har rekommenderats eller att andra personer anvisats, vilka i sin tur kunna ge dessa exempel. Givetvis kan man inte med denna metod garantera att de objektiva sett "bästa" exemplen i landet har hittats. Sannolikheten är dock stor att ett antal "bra" exempel på "kvalitativa upphandlingar" kunnat identifieras.

De åtta intervjuobjekt som valdes ut kontaktades och intervjuer genomfördes antingen per telefon eller vid ett personligt besök. Sammantaget intervjuades 15 personer. Alla hade mycket bra insyn i de exempel som redovisas. Intervjuerna resulterade i att tio exempel på upphandlingar kan redovisas i rapportens avslutande kapitel.

Generellt om kvalitet

Att upphandling skall baseras på objektiva kriterier innebär - vad gäller kvalitetsdimensionen - att en samsyn finns om vad begreppet kvalitet innebär. Erfarenheterna visar tydligt att begreppet är mångfacetterat och ibland svårdefinierat. I detta avsnitt ges inledningsvis en översikt över hur effekter av kvalitetsarbete kan följas upp. Därpå diskuteras de centrala kvalitets- och kundbegreppen.

Den därpå följande genomgången på hur kvalitetsarbetet kan fokuseras baseras på en omfattande litteraturgenomgång som presenterats i en rapport från Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)¹.

Effekter av kvalitetsarbetet

Kvalitetsarbetet syftar traditionellt till att förbättra den levererade produkten så att den tillfredsställer kundernas krav och förväntningar. I ett vidare perspektiv innebär det också att organisationen utvecklas så att effektiviteten och därmed även måluppfyllelsen utvecklas positivt i organisationen. Inom företag med vinstmål kan detta innebära att lönsamheten skall förbättras. Inom myndigheter och andra offentliga organisationer mäts måluppfyllelsen på andra sätt, t.ex. ökad service till medborgarna, rättssäkra beslut, utbildningsmål eller vårdrelaterade mål. Utöver att målen i organisationer inte alltid är självklara, kompliceras bedömningarna av att effekter av kvalitetsarbetet är långsiktigt och att de svåra att isolera från varandra eftersom många faktorer samspelar.

Att mäta enstaka kvalitetsmått och relatera effekterna till de givna insatserna görs regelbundet i organisationer som satsar på kvalitetsarbete. Däremot är det mer komplicerat att genomföra mätningar av kausalsamband mellan satsningar på kvalitetsarbete utifrån ett helhetsperspektiv och dess effekter. I den ovan refererade rapporten från IVA redovisas några exempel på hur långsiktigt arbete med kvalitetsutveckling lett till förbättringar såväl inom organisationer som på samhällsnivå.

Ett vanligt angreppssätt är att sätta mål på **VAD** som skall genomföras. Dessa kan finnas på såväl input sidan (insatta resurser) som output sidan (uppnådda effekter). Erfarenheterna visar att sådana mål kan fungera som bra avstämnings- eller kontrollmått. De leder dock ofta till begränsningar i förmågan att skapa förbättringar i verksamheten. Målen kan t.o.m. innebära barriäreffekt så att t.ex. ett mått som är avsett vara ett golv (minst x enheter per ...), uppfattas som ett tak. D.v.s. *"eftersom vi uppnått målet behöver vi inte göra mer"*.

En viktig del i kvalitetsarbetet är att identifiera kundernas förväntningar och följa upp deras upplevelse. Under många år har utvecklats en omfattande kunskap inom området kundmätningar. Metoderna har förfinats såväl om hur urval av kunder skall ske som hur frågor skall ställas samt hur resultaten analyseras. På motsvarande sätt har utvecklats metodik att mäta medarbetares och andra intressenters uppfattning om en organisations sätt att fungera. Under 1990-talet växte intresset för att inkludera dessa och andra "mjuka" och långsiktiga variabler i styrningen av företag. För att inte ensidigt

¹ Lindström, J., Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för idag? IVA 2009. ISBN 978-91-7082-797-6

fokusera på kortsiktiga finansiella nyckeltal har sk. balanserade styrkort, blivit allt vanligare i arbetet att mäta VAD som har åstadkommit.

Ett annat sätt att se på kvalitetsmål är att basera mätningar på **HUR** uppföljnings och förbättringsaktiviteter genomförs i organisationen. Genom att utvärdera hur arbetet med att t.ex. kompetensutveckling, mätningar av kundtillfredsställelse eller hur processförbättringar genomförs kan en beställande organisation på ett objektivt sätt värdera att leverans- och effektivitetsförbättringar äger rum. Denna dynamiska syn på kvalitet kan kompletteras med ovan indikerade kontrollmått på VAD som uppnåtts.

Ett exempel på när upphandling baserats på ett HUR-orienterat kvalitetsbegrepp där anbudsgivaren avser att arbeta med kvalitetsutveckling som lagts till grund för anbudsvärdering görs i samband med Storstockholms lokaltrafiks (SL) upphandling av busstrafik. Saken avgjordes slutligen efter överprövning där Regeringsrätten 080402 (Mål 2092-08) fastställde att metodiken är förenlig med lagstiftningen. I målet presenteras en metodik för kvalitetsutvärdering som även nyttjats av Västtrafik (se beskrivningen i caset "Upphandling av kollektivtrafik Tvåstadstrafiken" nedan). I rättsfallet beskrivs hur SL valt att utvärdera kvalitet som en av två utvärderingskriterier för antagande av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Utvärdering baseras på anbudsgivarnas förmåga att på ett systematiskt sätt bedriva verksamhetsutveckling, dvs systematiskt förbättrar sin kvalitet.

En viktig effekt av den HUR-baserade uppföljningsstrategin är den koppling som kan göras till **VARFÖR** resultaten blir som de blir. Det är först med insikten om att arbetsätten saknas, är svaga eller t.o.m. bra som en förståelse uppstår om vad som leder till reella förbättringar kan åstadkommas. Givetvis kan en upphandlande enhet med denna typ av kvalitetsmått identifiera brister i överenskomna leveranser. Av det nämnda rättsfallet framgår att detta var en viktig aspekt för varför SL valt metoden. Av referatet framgår även att såväl upphandlande enheter som presumtiva uppdragstagare uttalat att det vore önskvärt att denna metodik används mer.

En metodik som växt sig stark för att förstå ATT och VARFÖR aktiviteter är mer eller mindre "bra" är att systematiskt lära av dem som är bäst inom ett specifikt område - benchmarking. Utgångspunkten är att lära känna sina egna (del)processer och utifrån detta söka kontakt med organisationer, oavsett bransch, som kan antas vara överlägsna på dessa. Utifrån insamlad jämförande information kan prestationsgapen definieras och det egna förbättringsarbetet inledas. Genom att genomföra HUR-baserade uppföljningar (definierade som kvalitetskrav) skapas ett incitament att organisationer arbetar med systematiska jämförelser med andra för att skapa förbättringar i leveranserna.

Rimliga krav på kvalitetsledningssystem är givetvis att det skall förhindra fel och reducera kostnader. Flera av initiativen som tagits i utvecklingen av kvalitetsarbetet har betonat att kvalitetsbrister skall stå i fokus. Här har begreppet kvalitetsbristkostnader börjat användas för att understryka att det är **bristen** på kvalitet som kostar. Kvalitetsbristkostnader kan delas in i tre huvudgrupper: direkta kostnader för åtgärder pga. fel och brister; indirekta kostnader pga. omplanering av andra projekt som påverkas och indirekta kostnader för förlorad goodwill eller minskade intäkter av motsvarande skäl.

Kvalitets- och kundbegreppen

Under årens lopp har kvalitetsbegreppet utvecklats från ett kontrolltänkande till en helhetssyn baserat på principen om ständiga förbättringar. Utveckling har skett i inom såväl industriföretag som tjänsteproduktionen i privat och offentlig regi. Kvalitetsdefinitionerna är idag många och baserade på olika synsätt, men utgångspunkten är oftast ett relativt begrepp där kundens förväntningar värderas mot deras upplevelse. En vanlig definition är att *"kvalitetsarbete är en förmåga hos organisationer att effektivt vidareutveckla och leda verksamheten så att slutprodukten tillfredsställer såväl kundernas som ägarnas och övriga intressenters behov och förväntningar"*.

Eftersom kvalitetsdefinitionerna uttalar att det är kunden som bör vara i fokus gäller det också att precisera kundbegreppet. En vanlig beskrivning är *"kunden är den vi skapar värde för"*. Sedan spelar det inte så stor roll om olika typer av organisationer har skilda ord för att beskriva kunden (abonnent, gäst, boende, klient, passagerare, vårdtagare, patient osv.). När kunderna preciserats (eventuellt med val av alternativ benämning än ordet kund) måste värdet som skall skapas definieras utifrån kundernas behov och förväntningar.

Även med detta synsätt kan kundbegreppet vara svårt. T.ex. vid leverans till en skola – vem är det man levererar till? Kommunen, eleverna eller lärarna? Vid bilförsäljning - är det den som skall köra bilen, betalar den eller har avgörande påverkan på inköpsbeslutet som är kund? Är kunden den som beställer ett hus eller den som bor i det, eller kanske den som senare köper huset och som skall stå för det framtida underhållet? Det innebär att kundbegreppet måste situationsanpassas och begreppet definieras på olika sätt i olika situationer.

När kunderna väl är definierade är utmaningen att identifiera deras behov och förväntningar. Kundernas bedömning av kvaliteten och sina egna behov varierar, t.ex. kan de vara uttalade, underförstådda eller omedvetna behov. De uttalade behoven är ofta relativt enkla att definiera. Det är vanligtvis där det stora konkurrensarbetet bland företag sker. De underförstådda kan vara svårare att identifiera. Kunderna tar det så självklart att vissa saker skall fungera och vissa karakteristika i en produkt skall vara uppfyllda att man inte ens tänker på dem. De gånger de inte är uppfyllda, blir missnöjet desto större. Ett mer offensivt förhållningssätt gäller de omedvetna behoven, d.v.s. kunden är inte alls medveten om att det finns vissa saker som han/hon skulle kunna uppskatta. Där finns ett konkurrensutrymme genom att identifiera områdena och leva upp till behoven.

Det finns många exempel både där företag har förlorat anseendet genom att inte förstå de underförstådda behoven, men också där man vunnit stora framgångar genom att hitta omedvetna behov som kunderna egentligen inte har frågat efter. Under senare år har många företag börjat inse att behoven baseras på den funktion produkten skall lösa snarare än produkten själv. Exempelvis innebär funktionen "att lösa ett transportbehov" att konkurrenterna blir fler än vid att "köpa en buss". Bl.a. utvidgas begreppet till att också omfatta funktionen över tiden, dvs. transportbehovet finns även om bussen pga kvalitetsbrister inte fungerar.

Fokus i kvalitetsarbetet

Systematiskt kvalitetsarbetet har sitt ursprung i USA på 1920-talet. Efter andra världskriget skedde mycket av utvecklingsarbetet i Japan där företagsledarna insåg betydelsen av ett systematiskt arbete med att utveckla produktionen. Många av de metoder som nyttjas idag har sitt ursprung från detta arbete. På mitten av 80-talet kom mer och mer insikt om att kvalitetsarbete är viktigt på ledningsnivåerna i företagen. Bl.a. utvecklades sk. självvärderingsmetoder för att driva på kvalitetsarbetet, identifiera problemområden och skapa ett system för förbättringar baserat på självvärderingar. Starten kan sägas vara 1987 i USA och Sverige fick sin första version 1992 samtidigt som en gemensam metodik för Europa togs fram.

Den första utgåvan av standarden ISO9000 tillkom också 1987 och är numera spridd inom de flesta länder och branscher. Syftet med standarden är att vara ett hjälpmedel för att kunna säkra kvaliteten bl.a. genom att utnyttja fristående s.k. tredjeparts-certifiering för att granska hur kvalitetsarbetet fortskrider. De nyare versionerna av ISO9000 har närmat sig självvärderingsmetoderna med tydliga principer för ledningsarbete baserat på värderingar såsom kundfokus och processinriktning.

Många av arbetssätten inom kvalitetsområdet bygger på insikten att all verksamhet innehåller någon form av variationer, där utmaningen ligger i att kontrollera denna variation. På 1990-talet fanns ett stort intresse för att ta upp kvalitetsfrågorna i den högsta ledningen i företag och myndigheter. Intensiteten i detta tycks ha avtagit. Inte så att kvalitetsfrågorna anses mindre viktiga, men de får inte längre samma tydliga plats på högsta ledningens dagordning. Erfarenheterna visar dock att detta sprider sig snabbt i organisationen. Det ledningen inte prioriterar är inte viktigt.

I ett vidare perspektiv kan sägas att kvalitetstänkandet gått igenom några olika faser. I ***hantverkssamhället*** var kvalitetstänkandet en naturlig del av vardagen. I hantverkarens värld kom kunderna nära och det blev uppenbart att en varas egenskaper måste ligga nära kundernas behov. Återkopplingen kom snabbt från kunderna. Därför fanns begrepp som kundorientering, kundenkäter och liknande inte i vokabulären hos hantverkaren, utan kvalitetsaspekterna satt snarare i hjärtat eller i händerna. Många av ***dagens professionella organisationer*** inom offentlig sektor (t.ex. vård, skola och omsorg) har mycket gemensamt med detta hantverkssamhälle. Särskilt tydligt är närhet till kunderna med snabb återkoppling.

Under årens lopp har denna naturliga närhet i många branscher ändrats när arbetsuppgifter i takt med stordrift och massproduktion blev alltmer specialiserade. Samtidigt har i många fall medarbetare tappat överblicken av verksamheten samt kontakten med tidigare och efterföljande moment i produktionsprocessen samtidigt som kunderna finns på längre avstånd. Kvalitetsbegreppet fick en annan innebörd, ***kontrollaspekten*** kom i fokus. Funktioner vars uppgift blev att genomföra kvalitetskontroller byggdes upp. Dessa innebar ofta att felaktiga produkter kasserades och att erfarenheterna från kontrollerna fördes in i organisationerna med metoder som ofta uppfattades som polisiära.

Kontrollaspekten fick så småningom en annan inriktning. Att förbättra kvaliteten ***under*** produktionen istället för efteråt, blev ett naturligt angreppssätt. Kontroll är fortfarande grundläggande, men den sker istället med hjälp av statistisk metodik som möjliggör

egenkontroll eller att vissa produktionsprocesser blev självreglerande inom fastställda kontrollgränser. Inriktningen på kvalitetsarbetet har under de senaste decennierna förändrats så att metoder att urskilja och kassera felaktiga produkter inte längre står i fokus. Istället gäller det att undvika att göra fel, dvs. ”att anstränga sig att göra rätt från början”. Kvalitetsarbete blir att med stöd av **kvalitetssystem** säkerställa att processerna för tillverkning av varor eller tjänster blir stabila och att, om fel uppstår, dessa kan identifieras, spåras och korrigeras. Så småningom har en breddning av begreppet skett så att *alla aktiviteter som kan stärka konkurrenskraften blir en del av kvalitetsarbetet*. Kvalitetsbegreppet är mångfacetterat och komplext och kontrollaspekten har ersatts av en helhetssyn på verksamheten, dvs. **kvalitetsutveckling** har kommit i fokus.

Samverkan mellan kunder, leverantörer och samhälle är också numera en naturlig del i kvalitetsarbetet såväl vad gäller affärsmässiga relationer som omvärldsfaktorer i form av miljö, resursanvändning, etik och samhällsansvar. Begrepp som strategiska allianser, nätverk, samrådsgrupper blir allt vanligare.

I figur 1 sammanfattas dessa olika stadier i utvecklingen.

Figur 1. Kvalitetsarbetets fokus genom tiderna (Bergman & Klefsjö, 2001, s. 94).



Erfarenheten visar också att det ofta finns förutfattade meningar om vad kvalitetsbegreppet egentligen innebär. En konsekvens är att det etableras många olika begrepp, vilket kan synas skapa en begreppsförvirring. Det väsentliga är dock att det kvalitetsbegrepp som används är entydigt i verksamheten och att alla som arbetar i organisationen förstår innebörden av det. Begreppet bör ha en koppling till kunden i någon mening och även innebära ett systematiskt arbete för att öka värdet på produkten i kundens ögon samtidigt som effektiviteten i den egna processen ökas. En baksida är att begreppet kan bli så utslätat att det egentligen inte uppfattas. Risken finns att kvalitetsarbete är mera av administrativa ”måsten”, som dessutom ofta styrs av en ”sidoorganisation”, än något som leder till verkliga förbättringar.

Att arbeta med denna **kundorienterade verksamhetsutveckling** innebär ett ständigt pågående arbete med organisations- och kompetensutveckling med kundens nytta i fokus. Det är viktigt att ansvaret ligger i linjeorganisationen, samtidigt som uppgiften blir att få alla engagerade och delaktiga i arbetet. Det handlar med andra ord om att återkomma till den skicklige hantverkarens syn på kvalitetsutveckling som en naturlig del av den dagliga verksamheten. Den utveckling som beskrivits ovan kan synas referera till industriföretags steg, men tjänsteproduktionen i såväl privat som offentlig regi har

följt samma utvecklingskurva. Visserligen skiljer sig ibland begrepp och enskilda tillämpningar åt, liksom när faser inträffat i tiden.

Utveckling av kvalitetsaspekter vid upphandling

SIQ har utifrån sitt uppdrag att främja kvalitetsutveckling i alla delar av det svenska samhället under tjugo år fått en god uppfattning om mognaden på kvalitetsområdet inom olika samhällssektorer och -funktioner.

Trots att uppdraget som SIQ har haft från Upphandlingsutredningen har varit begränsat i sin omfattning, har de kontakter i form av intervjuer, samtal och seminarier som SIQ har haft, tydligt visat på att det finns en betydande förbättringspotential när det gäller att beakta kvalitetsaspekterna i samband med upphandling av välfärdsvaror och välfärdstjänster. En reflektion som gjordes redan i samband med urvalsarbetet var att den generella kunskapen av kvalitetsfrågor i samband med upphandling var svag. Bland orsakerna som nämndes var att upphandlingar hade så låg frekvens att man inte hunnit få tillräckliga erfarenheter, särskilt vad gäller upphandling av tjänster. Vidare att de strikt juridiska tolkningarna dominerade och i dessa var kvalitetsaspekten ytterst lite förekommande.

Kompetensen om kvalitetsbegreppet och dess tillämpning är med andra ord låg. Förståelsen för vilka faktorer som bidrar till ett gott resultat samt hur arbetssätt och resultat hänger ihop saknas ofta. Kunskap saknas vidare om metoder som just fångar detta helhetsperspektiv och som skulle kunna användas i upphandlingar. Trots att lagar och förordningar ger möjlighet att ta ökad hänsyn till kvalitetsdimensionen, framkommer en tydlig uppfattning att så inte görs. Missuppfattningen att "kvalitet inte går eller är svårt att mäta" bidrar också till detta.

Ännu mer avgörande än kompetensbristen är emellertid attityden till att i ökad utsträckning beakta kvalitetsaspekterna i samband med upphandling. I avvägningen mellan olika kunders krav, behov och förväntningar prioriteras beställaren/uppdragsgivaren framför brukaren/användaren. Därmed prioriteras ofta det lägre priset (för beställaren) framför den högre kvaliteten (för brukaren). Resultatet blir därmed lätt suboptimeringar, dvs. det bästa ekonomiska utfallet från ett totalperspektiv uppnås inte.

Det finns emellertid ett gemensamt intresse hos leverantören och den slutlige brukaren att varan eller tjänsten ska vara av god kvalitet. Detta framkom t.ex. vid SIQs upphandlingsseminarium i Visby under Almedalsveckan 2012. Företrädare för transportbranschen efterlyste dynamiska upphandlingsmodeller där entreprenören ges möjlighet att under avtalsperioden påverka resenärernas nöjdhet, utan att för den skull öka de totala kostnaderna.

Mot denna bakgrund är det angeläget inför framtida upphandlingar att kunskapen om ett mer dynamiskt förhållningssätt på begreppet kvalitet förbättras. En satsning på utvecklingsarbete för att åstadkomma bättre metodik är därför angeläget. I denna bör också ingå ett arbete för att på ett bättre sätt ta till vara de erfarenheter som ändå finns. En relativt enkel första åtgärd borde vara att göra en internationell genomgång av forskning och rättsfall för att belysa frågorna. Slutsatser torde inte bara kunna dras från "bra" exempel på hur dynamiska kvalitetskriterier används. Även exempel på hur man i

Upphandlingsutredningen – Uppdrag Kartläggning av kvalitetskriterier Fi 2010:06

efterhand kunnat konstatera att genomförda upphandlingar haft inbyggda kvalitetsbrister borde vara lärorika för att förbättra kommande praxis.

Upphandlingarna - översikt

I kapitlet återfinns beskrivningar över upphandlingar för att kartlägga förekomst av kvalitetskriterier. Beskrivningarna bygger på intervjuer med upphandlare eller andra ansvariga samt i vissa fall på material om de olika upphandlingarna, upphandlingsprocesser mm. Hur exemplen tagits fram, vilka som intervjuades och hur de valdes ut beskrivs i kapitlet Metodik. Beskrivningarna börjar med en beskrivning över det övergripande målet med upphandlingen och i förekommande fall varför den var framgångsrik.

Tre av exemplen har tydliga beskrivningar för hur de använder kvalitetskriterier på ett systematiskt sätt för att dels definiera kvaliteten i den upphandlade tjänsten och två som använder kvalitetskriterier för att följa upp att leveransen lever upp till överenskommen kvalitet. Men samtliga exempel har alla intressanta arbetsätt/metoder som kan inspirera.

Sammanfattning av de olika stegen i upphandlingsprocessen

Avsnittet innehåller en sammanställning av intervjuvaren per frågeområde. Under varje frågeområde återfinns en beskrivning och i vissa fall lyfts goda exempel fram. Det ger en snabb översiktlig bild över i vilken utsträckning upphandlarna i studien planmässigt arbetat för att upphandla önskad kvalitet. Trots att urvalet av upphandlingar byggt på idén att hitta framgångsrika exempel är det bara i tre av de som kvalitetskriterier har använts på ett systematiskt sätt för att definiera kvaliteten i den upphandlade tjänsten och i två där dessa används för att följa upp att leveransen lever upp till överenskommen kvalitet.

En trolig förklaring är att såväl upphandlare som tilltänkta leverantörer har bristande generell kunskap kring kvalitetsfrågor. Detta tar sig till uttryck i t.ex. hur kvalitetskriterier skall definieras, hur kraven skall ställas och hur den utlovade kvaliteten skall utvärderas och följas upp. Att öka denna kunskap hos i första hand upphandlare skulle skapa möjlighet att väsentligt förbättra kvaliteten på leveranserna.

Exemplen gäller upphandling av Kollektivtrafik, Vård och Omsorgsboende, Städtjänster, Företagshälsovård, Dialysutrustning, Vårdbostäder, Cochleaimplantat, Livsmedel och Multihus.

Metoder för marknads- och behovsanalys

De flesta redogör för någon form av behovsanalys. Djup och upplägg visar stor variation, från partssammansatta grupper, brukarundersökningar, återkommande analyser/utvärderingar av behoven till det omfattande förarbeten som görs inför kollektivtrafikupphandlingarna i Västtrafik.

Behovsanalysen ses som ett naturligt försteg till kommande upphandlingar.

Goda exempel här är Linköping – Äldrevård, Halmstad – Företagshälsovård samt Västtrafik – Kollektivtrafik. Regionala Kollektivtrafik Myndigheten tar fram ett trafikförsörjningsprogram som löper över 4 år. Detta bryts ner till regionala målbilder som ligger till grund för Västtrafiks marknadsplan.

Marknadsanalysen inför varje upphandling varierar. I flera fall har upphandlarna god kännedom om marknaden.

”Kvalificerat urval” av tänkbara leverantörer baserat på erfarenhet och efter kontakter med andra som upphandlat liknande tjänst/vara om tänkbara leverantörer är vanligt.

Marknadsundersökning, kundenkäter, kontakt med tjänstemän hos aktuell kommun kan också förekomma.

Kvalificeringskrav

Kvalificeringskraven utarbetas oftast utifrån övergripande upphandlingsmål, t.ex. att få med små och nystartade företag. I vissa fall har upphandlarna också tagit fram krav på ekonomisk och finansiell ställning, resursgaranti, konkret plan för övertagande och bemanning.

Kvalitetskrav och kvalitetskriterier

Kvalitetskriterierna varierar alltifrån rena produktkvalitetsnormer, certifieringskrav, kvalitetskriterier med specificerade utvärderingsprocesser och subjektiva bedömningar på levererade tjänster.

Särskilt kan nämnas:

- Västtrafiks kvalitetsmodell som innehåller dels kvalitetskriterier som en del av anbudsutvärderingen och dels utgör ett verktyg för såväl Trafikföretaget som Västtrafiks kundansvariga att arbeta med utvecklingsarbete under perioden.
- Städtjänster – Norrbottens läns landsting som har fyra kvalitetskriterier där anbudsgivaren skall beskriva på vilket sätt som leverantörens kvalitetsarbete, miljöarbete, kompetens för arbetsledning och medarbetare är integrerat i ledningssystemet.
- Vårdbostäder – Linköpings kommun har krav på Kvalitetssystem. ”Anbudsgivare ska ha ett kvalitetssystem som uppfyller kraven i gällande lagstiftning för denna typ av verksamhet. Anbudsgivaren ska redogöra för sitt kvalitetssystem, innehållande bl.a. hur de arbetar med avvikelserapportering, kompetensutveckling av personalen och kvalitetsutveckling. Av redovisningen ska framgå hur utföraren avser att systematiskt och fortlöpande utveckla kvaliteten.”

Uppföljning av kontrakt.

Uppföljning av kontrakten sker på olika sätt. Några har kontraktsgenomgångar med fastslagen mötesstruktur andra arbetar utifrån given årsplan för kvalitetsgenomgångar. I vissa fall tillämpas kontinuerlig uppföljning av avtalsansvariga där hela organisationen är uppbyggd på att avtalsansvariga har kontinuerlig kontakt med berörda funktioner och personer.

Utvärdering av resultatet av upphandling i förhållande till kontraktet

Resultatutvärdering sker inte ur ett upphandlarperspektiv dvs om upphandlaren är nöjda med resultatet av upphandlingen. Däremot förekommer utvärdering av resultatmått och uppföljning av skallkrav.

Ev skillnad om leverantören är vinstdrivande eller inte

I studien framkommer inga skillnader mellan ...hur "trygg" den upphandlande myndigheten är i leverantören om denne är vinstdrivande eller inte på så sätt detta syns i hur upphandlingen följs upp..

Upphandlingarna - beskrivning av tio exempel

Upphandling av kollektivtrafik Tvåstadstrafiken - Västtrafik

Västtrafik hade två övergripande mål med upphandlingen:

- Att få en fungerande verksamhet med ett avtal som skapar förutsättningar för att få fler resenärer, ökat ansvar för leverantören, att inom given budget få till ett modernt trafikavtal.
- Att få en öppnare atmosfär och större ansvar för leverantören vilket leder till utökad delaktighet och gör det möjligt för Västtrafik och leverantören att gemensamt kunna skapa ett bra erbjudande ur resenärens perspektiv.

Behovsanalys

Här följer en beskrivning för de arbetssätt Västtrafik använder vid behovsanalys inför upphandling exemplifierat med den aktuella upphandlingen av kollektivtrafiken i Tvåstadsområdet. Grundförutsättningar för behovsanalysen utgörs av Trafikförsörjningsprogrammet (4+årigt) som arbetas fram av Regionala kollektivtrafikmyndigheten – RKTm. Trafikförsörjningsprogrammet är ett strategiskt dokument för kollektivtrafiken i regionen och omvandlas av Västtrafik till en trafikplan med Målbilder som i sin tur bryts ner till regionala målbilder (i ex Fyrbodal). Trafikplanen ställs mot Västtrafiks avtal (i detta fall Tvåstad). Planen bryts ner och omvandlas till beräkningsbar data i upphandlingsunderlaget.

Den behovsanalys som ligger till underlag för upphandlingen och Förfrågningsunderlaget – bygger på trafikanalys och målbilder för Fyrbodal, d.v.s de regionala målbilder som utformas utifrån Trafikförsörjningsprogrammet ovan, kompletterat med fakta från kommunerna Vänersborg och Trollhättan.

Ett delmoment i behovsanalysen är annonsering inför samråd. Detta är ett öppet samrådsmöte där alla trafikföretag som vill får delta. Här informeras om hur behovet ser ut enligt behovsanalysen och Västtrafiks övergripande mål med den verksamhet som skall upphandlas.

Mycket av analysarbetet sker kontinuerligt och kommer in naturligt i aktuella upphandlingar, (det gäller både behovsanalys och marknadsanalys).

Marknadsanalysen

Västtrafiks arbetssätt för att genomföra marknadsanalys inför upphandling består av fyra steg:

- Trafikföretag som deltagit i det öppna samrådet i samband med behovsanalysen bjuds in till Enskilda samråd. Trafikföretaget informerar Västtrafik om hur de ser på den aktuella marknaden, hur de bedömer utvecklingspotentialen, resande, trafiknät mm.
- Kommunen eller de kommuner som är aktuella för den kommande trafikupphandlingen, liksom regionens tjänstemän och strateger (t.ex miljöstrategi) bjuds in till samråd. Vid mötena framför kommunen/erna liksom regionens tjänstemän

vilka behov som de ser liksom sin syn på utvecklingspotential, resandeutveckling, linjedragning mm.

- Den tredje delen i marknadsanalysen består av olika typer av marknadsundersökningar, kundenkäter, kollektivtrafikbarometern (riktad mot resenär).
- Västtrafik sammanställer och analyserar och utarbetar förfrågningsunderlag och krav utifrån behovsanalys och marknadsanalys.

Kvalificeringskraven

De specifika kvalificeringskraven för den aktuella upphandlingen kommer fram i behovs- och marknadsanalysen som beskrivs ovan.

Förutom de specifika kvalificeringskrav som ställs för en specifik upphandling ställer Västtrafik följande generella kvalificeringskrav:

- Ekonomisk stabilitet och finansiell styrka, kan skruvas vid behov: (LOUs o LOVs uteslutningsgrunder)
- Tekniska och personella resurser och kompetens
- Erfarenhet från tidigare uppdrag
- Inga obetalda skatter, inte varit i konkurs

För att göra det lättare för bl.a små aktörer att delta i större upphandlingar uppmanar Västtrafik företagen att integrera med varandra. Det övergripande målet för Västtrafik är att den upphandlade kollektivtrafiken skall fungera väl. Det har ingen betydelse för Västtrafik om den som utför kollektivtrafiken är vinstdrivande eller ej.

Västtrafik använder Dialog under upphandlingen vilket bl.a innebär att man håller avstämningsmöten med anbudsgivarna för att säkerställa att de tolkat underlaget på rätt sätt. Vid avstämningsmöten får anbudsgivarna berätta hur de tänkt driva och utveckla verksamheten (VT styr inte utan låter anbudsgivarna berätta).

Förfrågningsunderlaget

Västtrafik utvecklar förfrågningsunderlaget för aktuell upphandling utifrån en behovs- och marknadsanalys. Som framgår ur beskrivningen ovan ingår ett stort antal olika personer/befattningshavare i arbetat att ta fram förfrågningsunderlag.

Förfrågningsunderlaget består av flera delar, bland annat:

- Branschgemensamma miljökravs bilagor och kravspecifikation för fordon.
- Västtrafiks egna trafikbeskrivning där t.ex Fordonskoordinator, personer som arbetar med trafikutveckling deltar.
- Input från samverkansmöten med Trafikföretag, kommunrepresentanter, regionens tjänstemän m.fl enligt ovan.
- Beräkningsunderlag arbetas fram av de som ansvarar för länsplanerna.
- Kundbehov; de ansvariga på leverantörerna får basinformation om ex populationsutveckling, och eventuella specifika krav t.ex 10 min trafik mellan område X och Y. Detta är ett led i att leverantören arbetar självständigt med

linjeplanering och fordonsval osv. (Västtrafik får 40% av reseintäkterna och leverantören 60%).

- Västtrafiks kvalitetsmodell innehåller dels kvalitetskriterier som en del av anbudsutvärderingen och dessa utgör också ett verktyg för såväl Trafikföretaget som Västtrafiks kundansvariga att arbeta med utvecklingsarbete under perioden. I anbuden beskriver Trafikföretagen HUR de kommer att arbeta för att leva upp till de kriterier som efterfrågas i offertunderlaget samt hur de kommer att utvärdera och förbättra dessa arbetssätt.
- VARFÖR och VILKA Kvalitetskriterier: Kvalitetskriterierna har arbetats fram utifrån en prioritering av vilka områden Västtrafiks kunder och kundansvariga bedömt vara de mest avgörande för om trafiken skall fungera tillfredsställande. De kvalitetskriterier som använts i Tvåstadsupphandlingen är:
 - 1. Organisation och ledning
 - 2. Medarbetare
 - 3. Etablering inför trafikstart.
 - 4. Fordonsförsörjning och trafiksäkerhet
 - 5. Kund – fler och nöjdare resenärer

För varje kriterie 1-5 skall anbudsgivaren beskriva HUR den verksamhet de planerar att genomföra enligt förfrågningsunderlaget skall bedrivas exempelvis för Kriterie 1. Organisation och ledarskap skall anbudsgivaren redogöra för:

1.1 Hur verkställande ledning och ledare skapar en kultur där kundernas (=resenärernas) krav, behov och förväntningar är viktigast.

1.2 Hur verkställande ledning och ledare på alla nivåer följer upp verksamhetens olika resultat, inte bara de ekonomiska.

1.3 Hur ni bryter ner och synliggör övergripande mål, strategier och handlingsplaner för olika ansvarsområden och för enskilda medarbetare.

1.4 Hur ni organiserar verksamheten med avseende på ansvar och befogenheter för styrning och utveckling av verksamhetens processer.

1.5 Hur ni ser till att information, som behövs för verksamheten är relevant och tillförlitlig och hur den görs lättillgänglig för användare inom och utom organisationen.

Dessutom skall anbudsgivaren redogöra för hur de avser att utvärdera och förbättra de angreppssätt som de redogjort för under 1.1-1.5 osv för samtliga kvalitetskriterium.

När det gäller den kommersiella delen arbetar Västtrafik primärt med tre olika avtalstyper; tjänstekoncession, resandeaftal och incitamentsavtal, vilka utgår från branschpraxis och där Västtrafik formar avtalen så att det passar de tidigare beskrivna trafikplanen och dess målbilder (regionala målbilder).

För Västtrafik är det ointressant om anbudsgivaren är vinstdrivande eller ej. Kommunala bolag i regionen har krav från sina styrelser att deras anbud skall kunna bära sig själv. Ett företag som går med vinst och reinvesterar är sundare än ett kommunalt bolag som visar underskott.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Hela Västtrafiks organisation är uppbyggd på avtalsansvariga som svarar direkt mot de trafikföretag man har som leverantörer. De avtalsansvariga har löpande, i många fall daglig kontakt med leverantörerna och följer kontinuerligt upp via t.ex månadsrapport och löpande rapportering.

Efter att en anbudsgivare vunnit ett avtal påbörjas etableringen av det nya trafikavtalet. Etableringen följs genom schemalagda avstämningar och rapporter och inför etableringsstart genomför Västtrafik en Etableringskontroll i enlighet med förfrågningsunderlaget.

När trafikföretaget drivit den aktuella verksamheten ca 1 år genomförs en "Kontrollutvärdering" utifrån kvalitetskriterierna som beskrivs ovan för att säkerställa att den avtalade kvalitetsnivån hålls. Om det vid kontrollutvärderingen konstateras att resultatet av utvärderingen understiger den lägsta nivå som enligt Trafikavtalet skall känneteckna verksamheten skall Trafikföretaget vidta åtgärder för att komma upp till den avtalade nivån. Första steget i detta är att Trafikföretaget överlämnar en Åtgärdsplan till Västtrafik, där det framgår HUR den avtalade kvalitetsnivån skall uppnås. Åtgärdsplanen som skall vara tidsatt och det skall framgå hur man skall kunna konstatera om en åtgärd är genomförd. Åtgärdsplanen skall godkännas av Västtrafik.

Utvärdering av resultatet

Resultatet av upphandlingen utvärderas dels via avtalsansvariga som enligt avtalen får månadsrapport och löpande rapporter, dels via Etableringskontroll (efter genomförd etablering) och dels via s.k Kontrollutvärderingar (beskrivs ovan) som följer upp att trafikföretaget arbetar som de beskrivit och därmed avtalat och att de utvärderar och förbättrar sin verksamhets olika delområden enligt sin beskrivning. Max kvalitetsbristpåslag är f.n 25%.

Fakta om upphandlingen

Kunder/intressenter

- Resenärerna = slutkund
- Kommunerna – deras roll har ändrats pga ägarförändringar (visavi Västtrafik)
- Större arbetsplatser, busstillverkare

Västtrafiks upphandlingsprocess

Schematiskt:

- Förarbete.
- Upphandling.
- Etablering.
- Drift (beskrivs tydligare ovan).
- Analys av upphandlingsresultatet.
- Utvecklings/förbättringsarbete.
- Erfarenhetsöverföring till kommande upphandlingar.

Upphandlingen i punkter;

- Pre kvalificering (se ovan för krav).
- Avstämningsmöten – har anbudsgivarna tolkat rätt?
- Anbudsmöten – anbudsgivarna berättar hur de tänkt driva verksamheten och utveckla den. OM ex de flesta lägger sig 30% över görs en förhandling m samtliga anbudsgivare där de får frågan om de vill göra ett lägre anbud. (Förfarandet innebär att Västtrafik slipper göra om hela upphandlingen).
- Utvärdering.
- Tilldelningsbeslut och avtalsskrivning.
- Etableringsprocessen – överlämnas till etableringen (tar 1 år) som sedan lämnar över till drift.
- Drift – avtalen gäller ofta 8-10 år.

Lagar och förordningar som reglerar upphandlingen

LOU, LOV, kollektivtrafiklagen, kommunallagen, konkurrenslagstiftningen

Upphandling av Företagshälsovård – Halmstad kommun Övergripande mål med upphandlingen:

Det övergripande målet med upphandlingen var att Företagshälsovården skulle bli mer främjande.

Behovsanalys och marknadsanalys inför upphandling

Inför varje upphandling i Halmstad görs en Förstudie. Det är Förvaltningen som ansvarar för upphandling men Statskontoret används som resurs. Ett arbetssätt som skapar en helhetsbild genom: branschferienhet, beräkningar och att Statskontoret tar kontakt med lämpliga personer eller specialister i andra förvaltningar.

Bakgrunden till upphandlingen var att kommunen inte var helt nöjd med styrningen av Företagshälsovården i egen regi, personalen formulerade egna mål. Detta resulterade i ett beslut att förutsättningslöst analysera behovet av företagshälsovården.

Arbetsgruppen som utförde förstudien bestod av följande befattningar: Personalstrateg (som arbetar mot företagshälsovården), Redovisningschefen, Huvudskyddsombudet, Personalchefen och Upphandlingschefen.

Förstudien hade i det aktuella fallet en följande ansats:

1. Hur vill man att Företagshälsovården skall fungera/agera utifrån befintliga förutsättningar – vilken Målbild skall man ha?
2. Upphandlas liknande tjänst av någon annan? Statskontoret scannade av marknaden och fann att i detta fall hade Varberg och Helsingborg upphandlat liknande tjänst.
3. Ta reda på vilka tänkbara leverantörer som finns.
4. Politiskt beslut om den aktuella tjänsten skall upphandlas enligt genomfört förarbete.

Förarbetet utfördes av en arbetsgrupp och med en referensgrupp som hade regelbundna avstämningsmöten med arbetsgruppen. Arbetsgruppen bestod av: några förvaltningschefer, några HR personer samt fackliga representanter.

Förarbetet genomfördes i detta fall under perioden mars till augusti 2009. Studien bestod av två delar; Nuläge och Framtid. Studiebesök och jämförelse genomfördes vid Kommunhälsan i Varberg (som har en inbyggd företagshälsovård och Helsingbors stad som köper företagshälsovård från Feelgood). Upphandlingschefen i Halmstad poängterade att ett väl genomarbetat förarbete skapar förutsättningar för att lyckas med upphandlingar. I det aktuella fallet exempelvis att processen att förändra Företagshälsovården var väl förankrat tack vare den breda arbetsgruppen. I Halmstad är förarbetet upplagt så att alla berörda skall få känna delaktighet och veta vad som händer så det inte blir ryktesspridning. Genom kontinuerlig information kring den förestående upphandlingen redan under förarbetet får man in synpunkter tidigt och får igång kommunikationen kring upphandlingens inriktning och de målbilder som arbetas fram. Förstudien gjorde också antaganden över effekter som förväntas uppnås genom en god företagshälsovård.

Kvalificeringskraven

Kvalificeringskraven var, utifrån Förstudien, dels Generella grundkrav på ex ekonomi, Halmstads kommun abonnerar på en tjänst hos skattemyndigheten som bla ger information om kreditvärdighet, förändringar i styrelse, betalningsanmärkningar, revisorskommentarer, kreditupplysning mm. Grundkrav som utarbetas av branschorganisationer (ex nyckeltal avseende personaltäthet för att minska risken för svart arbetskraft). Dessutom ställs specifika krav på ex certifikat. De kvalitetskrav som ställdes i upphandlingen beskrivs i citatet nedan, hämtat från Förstudien:

Kvalitetskrav – så som de beskrivs i Förstudien (7.1).

För att få en företagshälsovård som motsvarar de krav som ställs nu och i framtiden behöver Halmstads kommun en företagshälsovård som arbetar med hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande insatser. Insatser som sker på organisation, grupp- och individnivå. Företagshälsovårdens uppdrag ska vara målstyrt, t.ex. minska ohälsotalet, minska längden på sjukskrivningarna, friska medarbetare och/eller god utvecklande arbetsmiljö. Målen ska vara behovsstyrda och utgå från kommunens vision och personalpolitiska program. Företagshälsovården ska ses som ett verktyg för att uppnå målen.

Företagshälsovården ska vara en neutral och professionell expertresurs som är rådgivande och ger stöd till chefer och medarbetare. Arbetar proaktivt och preventivt och gör färre brandkårsutryckningar samt har ett helhetsperspektiv kring hälsa och arbetsmiljö. För att säkerställa beställarkompetensen måste arbetet bedrivas på strategisk och lokal nivå. Omvärldsbevakning och marknadsföring är ett måste i framtidens företagshälsovård.

Uppdraget ska ha en tydlig avgränsning som förtydligar vad företagshälsovården inte ska tillhandahålla t.ex. sjukvård och behandlande verksamhet (psykoterapi och sjukgymnastisk behandling).

De kvalitetskrav som beskrivs i Förstudien är:

- *Bredd (spetskompetens)*
- *Tillgänglighet*
- *Flexibel lösning*
- *Kunskap om organisationen*
- *Service och utbud*
- *Neutralitet*

Halmstads kommun behandlar alla anbudsgivare lika, vinstdrivande respektive icke vinstdrivande. Det ställs heller inga krav på personalbemanning utan på själva leveransen.

Slutsatser som drogs i Förstudien och som påverkat förfrågningsunderlaget är:

*För att få en kostnadseffektiv företagshälsovård som uppfyller kvalitetskraven måste verksamheten få **ett tydligt uppdrag och ett tydligt ledarskap** som "säljer in" och utvecklar verksamheten. Ett målstyrt uppdrag kopplat till kommunens*

vision och personalpolitiska program. Ett politiskt beslut avseende en tydlig struktur är nödvändigt.

*Ett proaktivt förhållningssätt och **dialog med strategisk nivå** är också mycket betydelsefullt. Strategiskt arbete med övergripande frågor behövs för att kunna utnyttja både egna resurser och företagshälsovården bra. Dialog på strategisk nivå ökar också möjligheterna att **beställningarna följer uppsatta mål**. Vidare är uppföljning och återkoppling hos beställare och företagshälsovård viktigt för kommande prioriteringar.*

Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget bygger i första hand på resultatet från Förstudien och består förutom av kraven (kvalificeringskraven) enligt ovan på ett antal specifika krav som även de är ett direkt resultat av Förstudien. Nämligen att den upphandlade Företagshälsovården skulle leva upp till följande krav:

- Främja hälsa
- Förebygga ohälsa
- Rehabiliterande/åtgärdande tjänster
- Förstadagsintyg
- Organisationsförändringar (..skall ge stöd och ha metoder för psykosociala effekter av organisationsförändringar.)
- Utbildning
- Tillgänglighet
- Mottagning, rådgivning och tidbokning
- Övertagande av verksamheten

Anbudsgivarna skulle i sina anbud i fritext beskriva hur de avsåg att uppfylla de ställda kraven. Utvärderingen baserades på Hur kravet uppfylls – med fasta svars alternativ.

Baserat på den redovisning anbudsgivarna lämnade kommer en kvalitetsutvärdering med fokus på erbjudna mervärden att göras. En samlad helhetsbedömning kommer att göras enligt nedanstående betygsskala. Kriteriet kommer att bedömas av en referensgrupp. Bedömningen görs med ledning av svar och handlingar som anbudsgivaren lämnar i anbudet enligt nedanstående poängskala. Observera att lägsta acceptabla nivå är 40 poäng. (Poängskalan är 100, 80, 60, 40, 20, 0 där 40 är lägsta acceptabla nivå).

Ytterligare kriterier finns med i Förfrågningsunderlaget men de bedöms inte ur ett kvalitetsperspektiv.

I Förfrågningsunderlaget fångas även utvecklingsarbete under avtalsperioden – båda parterna ansvarar: avtalen utvecklas hela tiden genom avtalsuppföljningar, genom nya idéer och tankar.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Månatliga uppföljningar och statistik samt signaler om något visar sig inte fungera.

Utvärdering av resultatet

Det övergripande målet att förändra Företagshälsovården från vård till främjande har uppnåtts. En utveckling inom avtalet är krishanteringstjänsten som lagts in i avtalet efteråt.

Fakta om upphandlingen

1. **Vem gjorde upphandlingen** (resultatenhet/kommun/landsting)
 - a. Förvaltningen som ansvarar för upphandling ansvarar men de använder Statskontoret som resurs och får genom detta sätt en helhetsbild:
 - i. Branschfarenhet
 - ii. Beräkningar
 - iii. Statskontoret tar kontakt med andra som kan vara involverade ex specialister i andra förvaltningar
2. **Vilken typ av kunder/intressenter**
 - a. Kunder: samtliga anställda och deras chefer
 - b. Uppdragsgivare: kommunstyrelsen
 - c. Intressenter: kunder, uppdragsgivare, marknaden + ev andra aktörer, fackliga organisationer – ibland även brukaorganisationer, PRO, Media (viktig aktör som måste få direktinformation för att säkerställa att de har rätt information, annars kan det bli väldigt tokigt. Speciellt eftersom välfärdstjänster ofta ligger nära medborgarna och är något som media bevakar.) Personal: dessa har två sidor; dels är de anställda och dels skall de vara professionella mot sin kund.
 - d. Det är mycket viktigt att förklara processen; hur det går till och ex när det är sekretess.
3. **Beskriv er upphandlingsprocess**
 - a. Föranalys:
 - i. Vad vill vi utifrån befintliga förutsättningar – vår MÅLBILD
 - ii. Någon annan som upphandlat liknande tjänst? Scanna av marknaden, i detta fall hade Varberg och Helsingborg gjort liknande upphandling.
 - iii. Vilka tänkbara leverantörer finns?
 - iv. Politiskt beslut; upphandling eller ej – då är kursen klart och öppet.
 - b. Liten arbetsgrupp
 - i. Tar fram slutliga förfrågningsunderlaget
 - ii. Annonserar
 - iii. Tar in anbud
 - iv. Fattar beslut –f.n kommunstyrelsen – framöver kommer besluten om tilldelning att fattas av kommunchef eller Lisbeth.
 - v. Utvärdera: 8 personer utvärderar var för sig, Lisbeth får alla o gör medelvärden utom där ev utvärdering avvek då analyseras orsak till detta.
 - vi. Informera
 - vii. Prissätt kvalitet (upp till 100 poäng på kvalitet – om ex 80p i Q hade 20 p i brist då fick anbudet ett påslag ex 1000 kr/brist) (en

fick 40% - dvs fick ett påslag på 6Mkr – kan tyckas vara mycket men bra Q kan ge minskade personalkostnader).

- viii. Upphandlingen – Målet var att Företagshälsovården skulle bli mer främjande – d.v.s t.ex motion, äta rätt och att detta skulle följas upp. Följer upp med statistik årsvis eller vid behov. Ansvarig upphandlare har mkt nära kontakt bl.a möten månadsvis. Om något är känsligt tas ev konflikter av Upphandlingschefen.

Lagar och förordningar som reglerar upphandlingen

Arbetsmiljölagen, mm

Upphandling av Vård och omsorgsboende för äldre Stockholms Stad

Övergripande mål med upphandlingen

- Att skapa fler valmöjligheter och ökad mångfald. Syftet att få fler entreprenörer som vill driva vård och omsorgsboenden på uppdrag av staden.
- Ett viktigt syfte är att antagna entreprenörer skall utföra sitt uppdrag enligt stadens mål och åtaganden.
- Resultat: Upphandlingarna var framgångsrika på så sätt att de resulterade i mångfald bland anbudsgivare; stora, små och intraprenader och det har också underlättat för personalövertagande på marknadsmässiga villkor. Både små och nya företag skall kunna delta i upphandlingarna. Två vård- och omsorgsboenden har vunnits av denna kategori (samma företag men två olika boenden).

Behovsanalys inför upphandlingen

Staden genomför brukarundersökningar och för dialog med stadsdelarna. Ett antal ärenden föregick upphandlingen bl.a kopplat till valfrihet, mångfald, konkurrens och ersättningsfrågan.

Marknadsanalysen

Det fanns kännedom om marknaden men även önskemål om ökad mångfald och möjlighet för ex personalövertaganden (finns viss möjlighet att stötta dessa).

Kvalificeringskrav

Kvalificeringskraven togs fram dels med tanke på tidigare mål (små och nystartade) så att dessa kunde bli kvalificerade. Krav: Ekonomiskt och finansiell ställning som öppnade upp för ett resurskrav där anbudsgivaren på olika sätt kunde visa att de hade likvida medel i 3 månader i "egen kassa". En resursgaranti räknades fram på varje boende som anbudsgivaren skall säkra antingen genom lånelöfte (bank) eller koncerngaranti gällande i tre månader från övertagande datum. Resurskraven adderades om anbudsgivaren gav anbud på flera boenden. Referenser: gällande erfarenhet – anbudsgivande organisation eller minst en person i ledningen skall ha dokumenterad relevant erfarenhet från drift av annan verksamhet. Krav på dokumenterad relevant högskoleutbildning 120 p för person i anbudsgivarens ledning. Krav på ledningssystem från Socialstyrelsens Allmänna råd. Krav på Verksamhetschefen enligt HSL (Hälsa- o sjukvårdslagen) och att denna skall ha dokumenterad relevant utbildning utifrån HSL. Krav på nyrekryteringar. Tjänsterna= leveranser Krav på: konkret plan för övertagande och tidsplanering, Namnge person i organisationen som skall ansvara för övertagandet, beskriva aktiviteter och sysselsättning för att uppfylla krav på aktiv och meningsfull tillvaro, Bemanningsplan utifrån bifogad mall som MINST skall överensstämja med befintlig bemanning. Om bemanningen avviker från beskrivningen (täthetschema) skall anbudsgivaren avge en förklaring som måste godkännas.

Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget utarbetades utifrån Kundbehov som kommit fram vid brukarundersökningar samt brukarnas synpunkter och förslag till förbättringar.

Beslutade politiska satsningar för kommande år i stadsbudgeten lyfts också in i förfrågningsunderlaget (t.ex trygghet nattetid).

Fyra kvalitetskriterier med delkriterier: 1. Engagerat ledarskap och individuell inriktade förhållningssätt; 2. Omsorg och vård med värdighet, kontinuitet, trygghet och självbestämmande; 3. Stöd, stimulans och rätt till ett aktivt och meningsfullt liv; 4. Övriga åtaganden. (Utvärderingen fokuserar på att allt som kan ge högst viktpoäng har perspektivet att det gör skillnad för den enskilde boende). Referenser som stöder beskrivningen (1 per kriterium eller 1 för alla). Referensen har blivit tillfrågad av upphandlaren som har skickat ut formulär och samlat in dessa referenser. Detta har gjorts efter upphandlingen och påverkar poängsättningen).

Upphandlingarna har inte gjort någon skillnad på vinstdrivande respektive icke vinstdrivande.

Utvecklingsarbete: Entreprenörens skall arbeta med utvecklingsarbete och staden kan tillhandahålla stöd och underlag för detta utvecklingsarbete. T.ex jämförelseservice (oavsett vilken regiform – kan de olika boendena jämföras på stadens hemsida). Olika poäng på olika boende. Här måste alla entreprenörer delta. Poäng kommer från brukarundersökningar – övriga beskrivningar ex personaltäthet står verksamheten själv för och det finns också en länk till entreprenörens hemsida.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Uppföljning görs av varje stadsdelsnämnd – Äldreomsorgsförvaltningen ansvarar för modellen för uppföljning. Olika uppföljningsmöten och dialogmöten. Biståndshandläggare gör besök på boenden, både föranmälda och oanmälda och går igenom checklistan. Det är viktigt att planer mm följs upp – allt de fått poäng på skall följas upp. Tagit fram modell för att få struktur på uppföljningsarbetet och att detta följs upp flera gånger per år m.a.p. de åtaganden de har iklätt sig samt en årlig uppföljning.

En viktig del är att de som deltagit i utvärderingsgrupperna från Stadsdelsnämnderna har lättare att följa upp och ställa rätt krav: Vad satte vi poäng på vid upphandlingsutvärderingen? Det ger dem större säkerhet i uppföljningen. Trots att varje upphandling tar enormt mycket tid.

Utvärdering av resultatet

Resultatet har inte utvärderats ur ett upphandlarperspektiv. En utmaning har varit att locka många anbudsgivare och att få dem att lämna bra anbud så att konkurrens och utfall möjliggör ökad mångfald och fler entreprenörer. Utfallet har varit hög konkurrens. Vid senaste upphandlingen deltog 29 anbudsgivare med 124 anbud. Vissa boenden hade väldigt många anbud och vissa färre. Många anbudsgivare har hört av sig för att få veta hur de skall förbättra sig. Träffade många anbudsgivare som fått information om vad som bedöms och varför. Har fått mestadels bra omdömen av anbudsgivarna även som inte vunnit. I den senaste upphandlingen avbröts upphandlingen gällande två boenden med anledning av vad som förevarit vid driften av andra boenden inom staden. Avbrytandet överprövades till förvaltningsrätten, förvaltningsrätten avslog ansökningarna om överprövning.

Fakta om upphandlingen

Upphandlingen

Upphandlingen gjordes av Kommunen/Stockholms Stad som en central upphandling, men de olika boendena ligger i olika stadsdelsförvaltningar. Respektive Stadsdelsförvaltning tar över när upphandlingarna avslutats och förvaltar avtalen.

Kunder/intressenter

Kunderna är primärt de boende och deras anhöriga. Intressenter är personal och medborgare i allmänhet då tanken med ökad valfrihet framöver handlar om att konkurrera om de medborgare som i framtiden kommer att ha behov av boende.

Upphandlingen avsåg

Konkurrensutsättning av vård och omsorgsboende för äldre. För entreprenad drift, som grundar sig i politiskt beslut i Stockholms Stad att allt utom myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall konkurrensutsättas.

Upphandlingsprocess

Representanter från aktuell Stadsdelsförvaltning (14 boenden upphandlades samtidigt vid den första upphandlingen) har haft kontaktperson och minst en referensperson som deltagit dels vid utformning av upphandlingsunderlaget och dels i utvärderingen av anbud. Förfrågningsunderlagen gick ut på remiss till samtliga deltagande Stadsdelsnämnder för synpunkter och beslut och därefter godkändes det av Kommunfullmäktige. Upphandlare, projektledare och sakkunniga i äldreomsorg från de olika stadsdelarna deltog i framtagning av förfrågningsunderlaget, stöd har också getts från stadens juridiska avdelning. Förfrågningsunderlaget har i grunden sett lika ut i alla 4a omgångarna även om smärre justeringar har gjorts. Det som ändrats har varit utvärderingskriterierna p.g.a att det handlar om fast ersättning (oavsett om det är kommunal drift eller en entreprenör – ersättningen räknas om för att bli jämförbar). Det är bara verksamheten som ingår i upphandlingen – d.v.s inte fastigheten. Personalen har rätt till verksamhetsövergång enligt LAS. Entreprenören skall beskriva övertagandet i en plan. Det tekniska; Annonsering, kvalificering, frågor och svar – har skötts centralt men vissa avstämningar har gjorts med stadsdelsförvaltningen. Utvärderingen har gjorts i grupper på minst 4 personer varav minst 3 varit sakkunniga inom äldreområdet. Antalet utvärderingsgrupper har berott på antalet boenden som upphandlingen avsåg och antalet anbud. Sakkunniga är ex: Äldreomsorgschef, Biståndshandläggare alt chef för biståndshandläggare, MAS, Utvecklare eller liknande inom äldreården samt upphandlare/Upphandlingskompetens. Utvärderingsarbetet anbuderna delas upp så att grupperna i första hand utvärderar anbud som gäller den-egna stadsdelen. T.ex 2 Farsta och 2 Södermalm. Det finns utvärderingsprotokoll utifrån de utvärderingskriterier som används med poängsättning. ETT gör var och en individuell utvärdering, TVÅ Gruppen träffas, går igenom de individuella utvärderingarna och kommer överens om en gemensam bedömning – Konsensus. Utvärderingsgrupperna diskuterar inte anbuderna mellan grupperna under denna fas. TRE – alla utvärderingsgrupper går tillsammans igenom

anbuden och gör konsensusbedömningarna. Utifrån detta koras vinnarna för de olika boenden som ingått i upphandlingen.

Lagar och förordningar som reglerar upphandlingen

LOU, Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Arbetsmiljölagen, Patientsäkerhetslagen, Offentlighet och sekretesslagen med flera.

Upphandling av Vårdbostäder – Linköpings kommun, Vård och Omsorg, Äldrenämnden

Övergripande mål med upphandlingen

Linköpings mål är att konkurrensutsätta all verksamhet

Behovsanalys

Linköping gör återkommande tillsammans med landstinget en "Äldrerapport". Syftet med rapporten är att utgöra ett kunskapsunderlag om äldres behov och i vilken utsträckning de tillgodoses i länen. Det handlar bland annat om att dels följa den demografiska utvecklingen för Östergötland för att på så sätt kunna prognosticera vårdbehoven. Den handlar också om trender i samhället som påverkar vårdbehoven.

För Vårdbostäder som är nya görs en analys om var behovet är störst, för äldre boende förs en diskussion om man på något sätt vill ändra inriktningen genom upphandlingen.

Linköping har haft som mål att konkurrensutsätta all verksamhet och en sak som gör Linköping framgångsrika är att de upphandlar ofta och att de som sköter upphandlingen även kan verksamheten. (Linköping har inte bara en fokusgrupp med verksamhets-kunniga människor, utan är själva väl insatta i de verksamheter som bedrivs). Dessa sköter även uppföljningen själva av den gjorda upphandlingen, vilket gör att de blir bättre och bättre på att ta fram förfrågningsunderlaget. Genom att 3-4 gånger per år handla upp samma sak (vårdboende) så lyckas de få en bättre och bättre process som leder fram en ännu bättre produkt (d.v.s förfrågningsunderlaget).

Marknadsanalysen

Det görs ingen specifik analys av marknaden inför varje upphandling. De har dock nyligen haft en upphandling där de blev fundersamma på hur marknaden fungerar. De hade satt ett fast pris och sedan skulle kvalitetskriterierna avgöra vem som fick anbudet. Då var det ingen som lämnade anbud. Alla sa att priset var för lågt för att kunna driva verksamheten. När de sedan gick ut med ny upphandling på samma objekt och anbudsgivarna själva fick sätta ett pris satta alla aktörer ett pris som var lägre än det pris de tidigare sa var för lågt.

Kvalificeringskraven

Alla upphandlingar bygger på förfrågningsunderlaget och det är den produkten som ständigt utvecklas och förbättras genom den kunskap Linköping får med sig från föregående upphandling.

Ingen kvalificeringsrunda genomförs, men det finns tydliga skall-krav i förfrågningsunderlaget. Inga krav på "antal personer som skall jobba per brukare", vilket de ibland får påtryckningar att införa. (väl förtroagna om att det inte är det som avgör kvalitén).

Inga ISO-krav men däremot finns ett krav på Kvalitetssystem.

"Anbudsgivare ska ha ett kvalitetssystem som uppfyller kraven i gällande lagstiftning för denna typ av verksamhet Anbudsgivaren ska redogöra för sitt kvalitetssystem,

Upphandlingsutredningen – Uppdrag Kartläggning av kvalitetskriterier Fi 2010:06

innehållande bl.a. hur de arbetar med avvikelserapportering, kompetensutveckling av personalen och kvalitetsutveckling. Av redovisningen ska framgå hur utföraren avser att systematiskt och fortlöpande utveckla kvaliteten.”

Finns även krav på att de skall betala skatt i Sverige och att de inte har anmärkningar från Skatteverket.

Linköping är noga med att inte göra skillnad på ”kommunala” och fristående alternativ.

Förfrågningsunderlaget

Linköpings kommun, Vård och Omsorg. Äldrenämnden sköter själva hela upphandlingsförfarandet och tar först på slutet hjälp av upphandlingskontoret för att sköta den praktiska administrationen av upphandlingen. Inom äldreomsorg är det fyra personer som jobbar med upphandlingar och de jobbar alltid två och två i upphandlingsförfarandet.

I och med att Linköping gör frekventa upphandlingar jobbar man ofta med förfrågningsunderlaget, ibland med mindre justeringar och ibland lite större, vilket är ett arbete som pågår nu, men som de inte vill lämna ut p.g.a sekretess. De personer som jobbar med att ta fram förfrågningsunderlaget också gör uppföljningar av tidigare upphandlingar blir de bättre och bättre på att fånga in vårdbehovet.

Utveckling under avtalsperioden fångas bland annat genom krav på kvalitetssystem, men framförallt genom att de entreprenörerna har ett Skall-krav på sig att vara med i diskussioner om uppföljningsresultat (brukarenkäter mm).

Linköping angav inga Kvalitetskriterier förutom krav på kvalitetssystem.

Vid arbetet med förfrågningsunderlaget går man också igenom om det kommit några nya lagkrav.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Varje år gör Linköping en Kvalitetsuppföljningsplan som beslutas av nämnden. I den visas vad som skall följas upp för de enskilda vårdhemmen.

Uppföljningen består av olika metoder. Efter ett par månader brukar man ha ett första uppföljningsmöte för att se hur man kommit igång. Sedan följs det av enkäter till chefer, fokusgrupper, brukarenkäter, oanmälda och anmälda inspektioner. Socialkontoret följer upp på individnivå och deras resultat kan ibland ligga till grund för vård och omsorgsgruppens uppföljning.

Nytt Kvalitetsuppföljningskontor - Just nu pågår rekrytering av tre medarbetare som skall jobba med uppföljning. Det har varit noga med att dessa personer skall jobba på samma fysiska plats och samma chef som övriga inom Vård och Omsorgskontoret för att det skall bli en grupp som främjar kvalitén, hellre än inspekterar fram den.

Linköping ser Kvalitetsuppföljningsplanen som en av sina styrkor. Dels är man noga med att inte ”vara för hård” mot upphandlade enheter som upptäcker fel. Man vill att felen skall komma upp till ytan och att man skall kunna ha en dialog mellan

entreprenören och upphandlaren. Linköping tycker att de finns för många kontrollmyndigheter i Sverige

Utvärdering av resultatet

I Linköping är det få som arbetar inom området och dessa lär sig på så sätt hur en lyckad upphandling går till. Det har hänt att man gett ett anbud till en anbudsgivare där man inte har känt sig helt bekväm – magkänslan har varit negativ – men där man följt upphandlingsförfarandet och lämnat bäst anbud.

Fakta om upphandlingen

Kunder/intressenter

Äldre människor i behov av "vårdboende".

Upphandlingsprocessen

Övergripande kan den beskrivas såsom: "Upphandling - Kunskap – Ny Upphandling" där produkten som skapas är ett förfrågningsunderlag som förfinas med hjälp av den kunskap som skapas i uppföljningen av upphandlingen.

Lagar och förordningar

Kommunallagen som reglerar resursanvändningen och Socialtjänstlagen som reglerar vilka krav som finns på tjänsten. Dessutom LOU och LOV.

Upphandling av Städtjänster – Norrbottens läns landsting, central upphandling

Övergripande mål med upphandlingen

Målet med upphandlingen var att kostnadseffektivt skapa bättre städresultat för berörda avdelningar.

Behovsanalys

Landstinget gör en kartläggning av leverantörer inom relevanta områden.

Marknadsanalysen

Landstinget driver samverkan med relevanta leverantörer och internkunder för att kartlägga krav och behov.

Kvalificeringskraven

Genom samverkan med samtliga relevanta leverantörer i området, skapas en lista på leverantörer som är lämpliga att delta i offertförfrågan.

Förfrågningsunderlaget

Kundbehov utgår från brukarundersökningar och brukarnas synpunkter och förbättringsförslag. Gällande kvalitetsstandard Insta 800 (nordisk kvalitetsstandard) tillämpas. Städbehovet för varje rum fastställs.

Förfrågningsunderlaget hade fyra utvärderingskriterium varav ett är Verksamhetsledning, där Anbudsgivaren skall beskriva på vilket sätt som leverantörens kvalitetsarbete, miljöarbete, kompetens för arbetsledning och medarbetare samt det systematiska miljöarbetet är integrerat i ledningssystemet.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Rutiner finns för nivåbedömning för varje rum. Avtalskontroll sker 4 ggr per år.

Entreprenören utför egna kontroller mellan kontrollutvärderingarna och entreprenörens personal utför egenkontroll enligt schema.

Vitesföreläggande tillämpas om resultatet är undermåligt. Dessutom tillämpas bonusutbetalning om resultatet är bättre än det som krävs i kontraktet. Bonus utgår till entreprenörens personal och medlen skall användas till personalens kompetensutveckling.

Utvärdering av resultatet

Utvärdering och förbättring av upphandlingsprocessen görs enligt en fastställd process. Utvärdering av resultatet görs i samband med avtalskontrollerna 4 ggr per år.

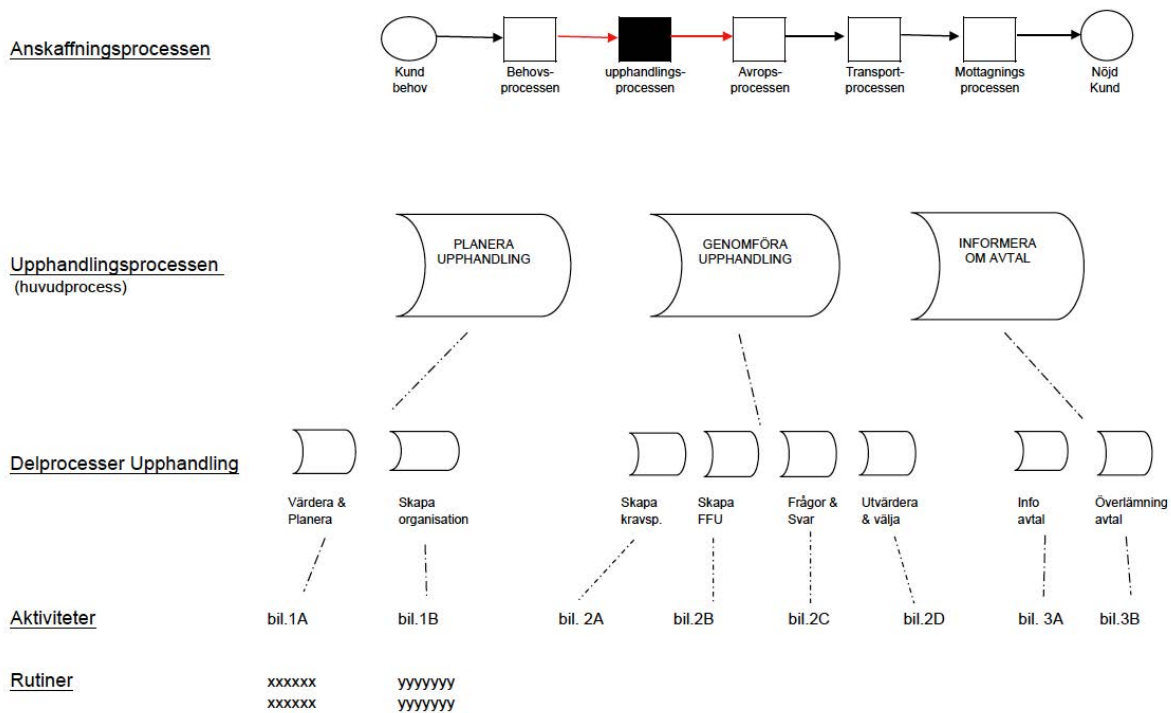
Fakta om upphandlingen

Kunder/intressenter

Kunderna är primärt patienter och medarbetare på sjukhusets olika avdelningar.

Upphandlingsprocess

NORRBOTTENS LÄNS LANDSTING



Lagar och förordningar som reglerar upphandlingen

LOU, Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Arbetsmiljölagen, Patientsäkerhetslagen, Offentlighet och sekretesslagen.

Upphandling av multihus – Upplands Väsby kommun

Övergripande mål med upphandlingen

Det övergripande målet med upphandling av driften av multihuset Messingen var att i enlighet med Kommunens strategi utföra mindre i egen regi.

Dialog med anbudstagare formade förfrågningsunderlaget och var avgörande för att upphandlingen blev framgångsrik.

Behovsanalys

Behovsanalysen gjordes i den konkurrenspräglade dialogen där kommunen diskuterar med potentiella anbudsgivare om behov och utformning.

Marknadsanalysen

Genom annonsering bjuder kommunen in potentiella anbudsgivare till den konkurrenspräglade dialogen.

Anmälda potentiella anbudsgivare utvärderas och väljs till den konkurrenspräglade dialogen.

Kvalificeringskraven

Kommunen tillämpar fastställda kvalificeringskrav som baseras på ekonomi, teknisk förmåga, kapacitet och uteslutningsgrunder enligt LOU.

Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget tas fram i den konkurrenspräglade dialogen med olika potentiella anbudsgivare.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Uppföljning sker genom frekvent kontraktsgenomgång med partnern. Liksom via kundintervjuer. Avtalet innehåller kvalitetskriterier som stäms av vid genomgångarna. Kvalitetsindikatorerna enligt Annonss konkurrenspräglad dialog där kvalificeringskrav mm beskrivs är:

- Innovativa lösningar för att skapa aktiviteter och verksamhet i huset.
- Lunch till gymnasieelever – café- och restaurangverksamhet.
- Lokalvård värde.

Utvärdering av resultatet

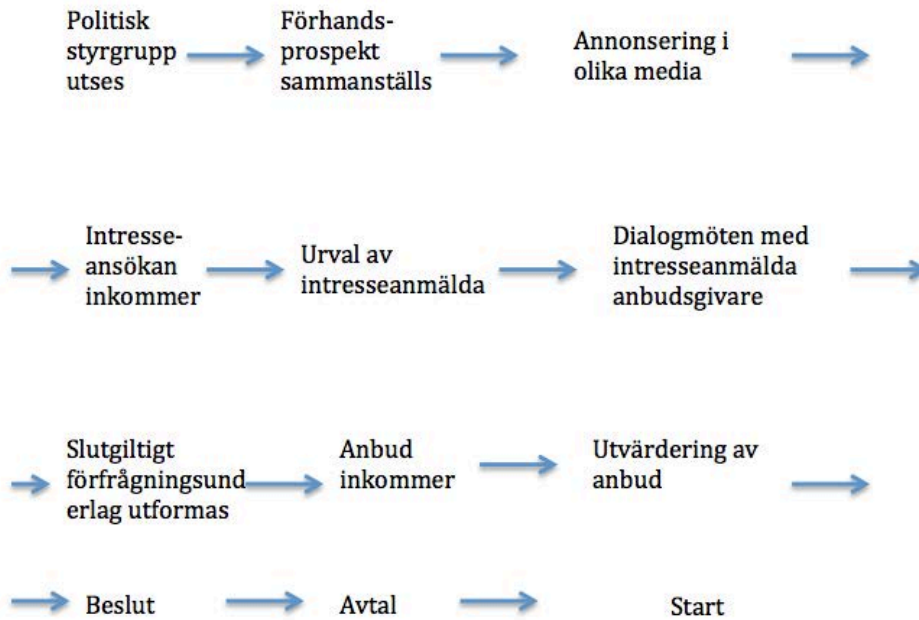
Utvärdering av upphandlingsprocessen sker i anslutning till kontraktsgenomgångarna.

Fakta med upphandlingen

Kunder/intressenter

Medborgarna och skolelever.

Upphandlingsprocess



Upphandling av äldreboende – Solna stad, omvårdnadsnämnden

Övergripande mål med upphandlingen

Kommunens strategi är att konkurrensutsätta all verksamhet för att erhålla bättre ekonomi och bättre kvalitet.

I detta specifika fall ville man dessutom bättre kunna tillgodose de boendes krav och önskemål. För att tillmötesgå de boendes olika krav och önskemål inrättas boenden med olika profiler, t.ex djur, natur, konst. Upphandlingen avser 7 st boenden med olika inriktningsprofil.

Behovsanalys

Fastställande av behov görs i grupper sammansatta av boende, anhöriga, utförare.

Marknadsanalysen

Behoven diskuteras med professionella upphandlare som sitter centralt i kommunledningsstaben.

Behoven diskuteras med politiker i nämnden.

Därefter diskuteras behoven med intressentgrupper (pensionärer).

Anbudet annonseras sedan ut via olika medier.

Anbudsgivarna kartläggs, kategoriseras och utvärderas enligt kriterierna.

Kvalificeringskraven

Grundkraven är specificerade i förfrågningsunderlaget.

Anbuden går igenom med anbudsgivaren och en utvärderingsgrupp bestående av representanter för kommunens vård och omsorg, politiker och intressegrupper (pensionärer).

Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget tas fram i en grupp med representanter från utförare, boende, upphandlande organisation. Underlaget går igenom med kommunens professionella upphandlare. Politiker i nämnden går igenom förslaget. En intressegrupp bestående av pensionärer går igenom underlaget.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Kundmätningar görs i form av enkäter och intervjuer av boende och anhöriga. Representant för uppdragsgivaren följer verksamheten på plats under en dag. Utvärderingsresultatet rapporteras till nämnden och anbudstagaren.

Om resultatet ej är tillfredsställande startar en dialog mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren om förbättringsåtgärder.

Utvärdering av resultatet

Utvärdering av upphandlingsprocessen görs i samband med genomgång av resultaten.

Fakta om upphandlingen

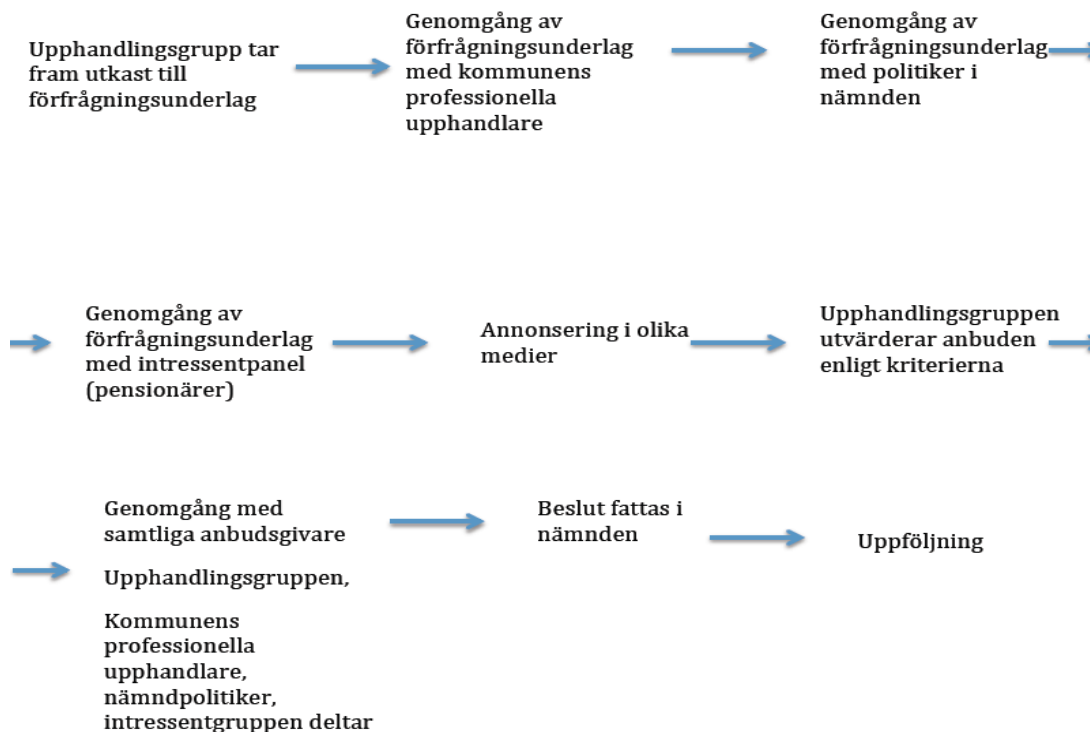
Kunder/intressenter

Äldreboenden, anhöriga, medarbetare och samhället.

Upphandlingsprocess

Bilaga

Genomgång av
förfrågningsunderlag
med
Upphandlingsprocessen



Lagar och förordningar som reglerar upphandlingen

LOU, Socialstyrelsens föreskrifter

Upphandling av Livsmedel – Trollhättans kommun och kringkommuner i samverkan

Övergripande mål med upphandlingen.

Det övergripande målet med upphandlingen är att höja kvaliteten på varor och tjänster samt att upphandla svenskt kött.

Behovsanalys

Diskussioner i sammansatta (beställare, leverantörer, kommunernas inköpsspecialister) grupper, sortiment råd, om behov både vad gäller produkter och tjänster.

Detta leder sen till en uppdelning av upphandlingen i produkter och logistiktjänster.

Marknadsanalysen

Studier av olika logistiklösningar på olika ställen i kommunen t.ex. lanthandlare på landsbygden och logistikföretag i stadsmiljö.

Mejerierna exkluderades då de kom med egna offerter.

Kvalificeringskraven

Sortimentsrådet tar in referenser på potentiella leverantörer.

Förfrågningsunderlaget

Sortimentsrådet fastställer innehållet, produkter och logistiktjänster. Generella och specifika produktkvalitetskrav ställs enligt gällande lagstiftning. Övriga krav som finns med i anbudsfrågan var för att säkerställa leverans av livsmedel till stadens verksamheter. Samt att hela vårt nya upplägg skulle säkerställas.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Kvalitetstester enligt kvalitetskriterierna (produktkvalitet). Ansvaret för produkttesterna delas mellan kommunerna.

Träffar med logistik- och produktleverantörerna.

Utvärdering av resultatet

Arbetsätten utvärderas i samband med leverantörsgenomgångarna.

Fakta om upphandlingen

Kunder/intressenter

Livsmedel till kommunernas kök för vård/omsorg, skola m.m.

Upphandlingsprocess

Generell process.

Lagar och förordningar som reglerar upphandlingen

LOU, Livsmedelslagstiftningen.

Upphandling av Dialysutrustning – Karolinska Sjukhuset Övergripande mål med upphandlingen

Det övergripande syftet var att skapa en mer renodlad verksamhet genom att samordna utrustningen med målet att få högre kvalitet till lägre pris. (Upphandlingen var en Funktionsupphandling, dvs utrustning (inkl underhåll och service) och förbrukningsmaterial, men inte tjänster eller lokaler. Funktionsupphandlingen innebär att helheten upphandlas, istället för varje del eller komponent för sig).

RESULTAT: Ekonomiskt resulterade denna upphandling i en besparing på ca 50 procent samtidigt som kvaliteten kunde höjas genom att hemodialys ersattes med hemofiltration.

Behovsanalys

Behovsanalysen i denna typ av upphandlingar görs på kliniken (motsv). Ingen inblandning från Upphandlingsenheten. Samråd sker med övriga klinikchefer och controller.

Oftast beskrivs att, inte hur. Detta är medvetet.

Marknadsanalysen

Det handlar här om en stor sedan lång tid etablerad verksamhet. Den står i ständig kontakt med marknaden och har god kunskap om den kliniska delen. Obs att klinikens behov endast uttrycks i termer av funktioner, inte produkter. Kliniken uttrycker vad som ska åstadkommas, leverantörerna föreslår lösningar.

Kvalificeringskraven

En fastställd mall finns. Den innehåller parametrar enl LOU och är framtagen av SKL och branschen. Den innehåller parametrar stabil ekonomi, miljö, fällande domar etc. Mallen utvärderas vart tredje år.

Förfrågningsunderlaget

En projektansvarig med specialistkompetens utses. Undergrupper med olika intressenter bildas. En gradering m.h.t vårdsvårighet görs. Uppdateringar inkluderas i avtalet, men i regel inte uppgraderingar. I det senare fallet måste en ny upphandling göras. Detta är en svår gränsdragning. Nödvändig kompetensutveckling av berörd personal ingår, liksom avvikelshantering.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Ansvar ligger både på kliniken och Upphandlingsenheten. Ofta direktkontakt klinik – leverantör utan inblandning av Upphandlingsenheten. De kommer med då kontraktsbrott kan misstänkas.

Utvärdering av resultatet

- Avstämning mot mål i Förfrågningsunderlaget
- Har Förfrågningsunderlaget fungerat? Om inte tas frågan upp av en Strukturgrupp.
- Avtalets innehåll stäms av
- Tidhållningen i upphandlingen.

Några nyckeltal för att bedöma upphandlingens effektivitet finns inte. Överklaganden följs upp. I denna upphandling överklagades Förfrågningsunderlaget och begreppet funktionsupphandling, som ansågs missgynna små leverantörer. Överklagandet bifölls inte.

Upphandlingens framgång är direkt kopplad till att detta var en funktionsupphandling.

Fakta om upphandlingen

Kunder/intressenter

Den direkta kunden var njurkliniken. Indirekta kunder/intressenter var patienter, läkare, sjuksköterskor, laboratorier, kuratorer, dietister, övriga stödfunktioner.

Upphandlingsprocess

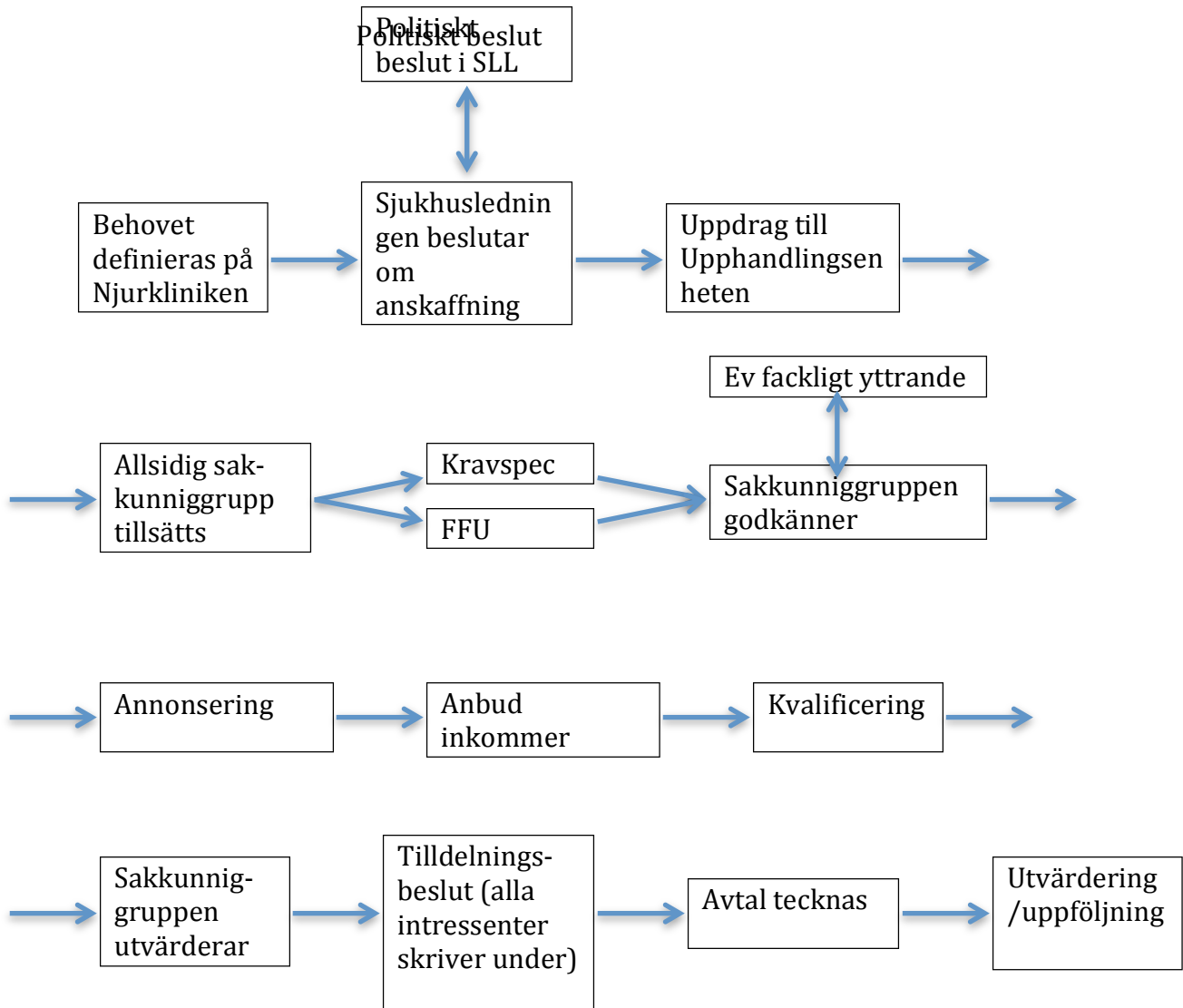
Bilaga 1 – nedan.

Lagar och förordningar som reglerar er upphandlingen

Inga speciella utöver de vanliga i denna upphandling.

Bilaga 1

Upphandlingsprocessen



Upphandling av Cochleaimplantat – Karolinska Sjukhuset

Övergripande mål med upphandlingen

Att ge barn utan hörsel ett bättre liv. Några uttalade mål beträffande kvalitet eller ekonomi finns inte. Alla vuxna, ca 100 st, med behov av implantat är f.n åtgärdade.

Upphandlingen har angetts som framgångsrik eftersom den betydde så mycket för barnen. Själva upphandlingsprocessen fungerade bra, men var inte speciell på något sätt. Okomplicerad och enligt plan.

Upphandlingen gällde Cochleaimplantat. Endast hårdvaran som närmast är att betrakta som en förbrukningsartikel, även om livslängden 25-30 år. Upphandlingen är ett ramavtal som sedan många år förnyas/förlängs vart 4-5 år.

Hårdvaran utgör en relativt liten del av kostnaden. Den stora delen utgörs av operationen, som alltså inte ingick i upphandlingen. Däremot är kvalitetskraven på hårdvaran höga eftersom en omoperation är dyr och komplicerad.

Behovsanalys

Ingen djup analys. Konstaterades att gällande ramavtal går ut och behöver förnyas. Behov mm är väl kända. Alternativ föreligger inte. Kunderna tillfrågas inte på ett systematiskt sätt, om de överhuvudtaget tillfrågas.

Marknadsanalysen

Kliniken har nära kontakt med marknaden. Audionomerna deltar i en del internationella kongresser och får då det senaste. Cochleaimplantat har funnits i över 50 år. Den tekniska utvecklingen har främst handlat om att göra dem mindre.

Det finns tre leverantörer. Upphandlarna försöker påverka marknaden så att det alltid ska finnas konkurrens. I denna upphandling fick t ex alla tre uppdraget att leverera. Kund/läkare väljer sedan tillsammans modellen.

Kvalificeringskraven

En fastställd mall finns. Den innehåller parametrar enl LOU och är framtagen av SKL och branschen. Den innehåller parametrar stabil ekonomi, miljö, fällande domar e.t.c. Mallen utvärderas vart tredje år.

Förfrågningsunderlaget

En projektansvarig audionom utses. Utvecklingsdimensionen beaktas inte, inte heller uppdatering eller uppgradering.

Uppföljning av hur kontraktet efterlevs

Det förutsätts att så sker.

Utvärdering av resultatet

Ingen utvärdering värd namnet sker.

Fakta om upphandlingen

Kunder/intressenter

Barnen är slutkunden. För KS innebär det 35-40 barn/år. Den direkta kunden/beställaren är Cochleakliniken. Intressenter är föräldrar, sjukvårdspersonal, lärare.

Beskriv er upphandlingsprocess

Bilaga 1

Lagar och förordningar som reglerar er upphandling?

Inga speciella utöver de vanliga i denna upphandling.

Bilaga 1

Upphandlingsprocessen

